

Bericht 2005 über Migration und Asyl an die EG-Kommission

Kohlmeier, Manfred; Heine, Jana; Mananashvili, Sergo; Hecht, Heiko

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kohlmeier, M., Heine, J., Mananashvili, S., & Hecht, H. (2006). *Bericht 2005 über Migration und Asyl an die EG-Kommission*. (Politikbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ)). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67467-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Nationaler Kontaktpunkt Deutschland
im Europäischen Migrationsnetzwerk**

Bericht 2005 über Migration und Asyl an die EG-Kommission

**Manfred Kohlmeier, Jana Heine
Sergo Mananashvili, Heiko Hecht**

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	2
2.	Überblick über die Zuwanderung: Allgemeine Trends über Migration und Asyl	3
2.1	Hauptgruppen der Migranten, Flüchtlinge und Asylbewerber.....	5
2.2	Allgemeine Trends der Auswanderung und Zuwanderung	7
2.3	Neuere Änderungen	8
3.	Politische Entwicklungen im Handlungsfeld Migration und Asyl.....	10
3.1	Skizzierung der allgemeinen Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl	10
3.2	Allgemeine politische Entwicklungen	12
3.3	Wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl	14
3.4	Institutionelle Entwicklungen.....	18
4.	Rechtliche Entwicklungen im Handlungsfeld Migration und Asyl	20
4.1	Skizzierung der allgemeinen Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl	20
4.2	Rechtliche Entwicklungen in Bezug auf Migration, Integration und Asyl	21
4.2.1	Bestandteile des Zuwanderungsgesetzes.....	22
4.2.2	Reduzierung der Aufenthaltstitel	22
4.2.3.	Zugang zum Arbeitsmarkt.....	22
4.2.4	Humanitäre Zuwanderung	23
4.2.5	Asylverfahren.....	24
4.2.6	Integrationsförderung.....	24
4.2.7	Staatsangehörigkeit und Einbürgerung	26
4.3.	Umsetzung von EU-Recht	27
5.	Umsetzungsaspekte der Politiken	32
5.1	Arbeitsmarkt und Beschäftigung	32
5.2	Bildung	34
6.	Weiterführende Literatur	39

Die Ausarbeitung wurde im Februar 2006 abgeschlossen.

1. Einführung

In seiner Funktion als Nationaler Kontaktpunkt Deutschland im Europäischen Migrationsnetzwerk fertigte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge¹ die vorliegende Ausarbeitung. Der 2. Politikbericht im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerkes konzentriert sich auf die wichtigsten gesetzlichen und politischen Entwicklungen über Zuwanderung und Asyl in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in dem Zeitraum vom 1. Juli 2004 bis 31. Dezember 2005, wobei das Hauptaugenmerk auf die Ereignisse im Jahr 2005 gerichtet ist. In dem Bericht werden der Stand der innerstaatlichen Umsetzung von europäischem Gemeinschaftsrecht aufgezeigt und die wesentlichen Änderungen in der Verwaltungspraxis dargestellt. Die nationalen Politikberichte dienen in erster Linie der Unterrichtung der Europäischen Kommission über aktuelle Entwicklungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Nach dem im Europäischen Migrationsnetzwerk vereinbarten Grundsatz der Transparenz werden die nationalen Berichte aber auch der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt². Ein Synthesebericht wird die wesentlichen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten aus vergleichender Perspektive zusammenfassend darstellen.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist im Berichtszeitraum für das Handlungsfeld Migration und Asyl als bedeutendste Neuerung das Inkraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 zu nennen, mit dem das Ausländerrecht in Deutschland grundlegend neu gestaltet wurde. Das aus dem Jahre 1990 stammende Ausländergesetz wurde durch ein neues Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern³ (Aufenthaltsgesetz) im Bundesgebiet ersetzt. Vorausgegangen war ein äußerst langwieriges Gesetzgebungsverfahren, das in der Öffentlichkeit, im Bundestag und Bundesrat kontrovers diskutiert wurde. Letztlich fand das Gesetzesvorhaben aber ein harmonisches Ende, das nicht nur von einer breiten parlamentarischen Mehrheit, sondern von allen relevanten politischen Kräften getragen wurde. Mit dem Zuwanderungsgesetz wird erstmals ein Rechtsrahmen vorgegeben, durch den die Zuwanderung im Ganzen gesteuert und wirksam begrenzt werden kann. Gleichzeitig sind erstmals Maßnahmen zur Integration der auf Dauer rechtmäßig in Deutschland lebenden Zuwanderer gesetzlich verankert worden.

¹ Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 ist aus dem bisherigen Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hervorgegangen.

² www.european-migration-network.org und www.emn-germany.de.

³ vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950).

2. Überblick über die Zuwanderung: Allgemeine Trends über Migration und Asyl

Wird das Gesamtwanderungsgeschehen von Deutschen und Ausländern auf Basis der Zu- und Fortzügestatistik betrachtet, ergibt sich über den Zeitraum von 2000 bis 2004 folgendes Bild:

Lag die Zahl der Zuzüge von Deutschen und Ausländern nach Deutschland im Jahre 2000 bei 841.158, sank der Wert im Jahre 2004 auf 780.175. Jedoch finden auch Fortzüge in erheblichem Umfang statt, der Wert schwankt seit Jahren zwischen 597.000 und 815.000 jährlich. Die hohen Fortzugszahlen ergeben sich dabei auch aus der hohen Zahl temporärer Migrationsprozesse.

Betrachtet man die letzten fünf Jahre (2000-2004) des Wanderungsgeschehens im Saldo (Zuzüge minus Fortzüge), ergibt sich ein jährlicher Zuzugsüberschuss von ca. 177.000 Personen, in den Jahren 1995-1999 waren es im Schnitt noch 205.000.

Sowohl bei den Zu- als auch bei den Fortzügen bestimmten die Ausländer in quantitativer Hinsicht das Bild: in den letzten Jahren hatten vier Fünftel aller Zuwanderer keinen deutschen Pass.

Zu- und Fortzüge über die Grenzen Deutschlands vom Jahr 2000 bis zum 30.06.2005

Jahr	Zuzüge			Fortzüge			Wanderungssaldo (Zuzüge abzgl. Fortzüge)	
	Gesamt	davon Ausländer	Anteil	Gesamt	davon Ausländer	Anteil	Gesamt	davon Ausländer
2000	841.158	649.249	77,2%	674.038	562.794	83,5%	+167.120	+86.455
2001	879.217	685.259	77,9%	606.494	496.987	81,9%	+272.723	+188.272
2002	842.543	658.341	78,1%	623.255	505.572	81,1%	+219.288	+152.769
2003	768.975	601.759	78,3%	626.330	499.063	79,7%	+142.645	+102.696
2004	780.175	602.182	77,2%	697.632	546.965	78,4%	+82.543	+55.217
bis 30.06.2005	347.038	283.136	81,6%	280.529	215.103	76,7%	+66.509	+68.033
5-Jahres- durchschnitt 2000 -2004	822.414	639.358	77,7%	645.550	522.276	80,9%	+176.864	+117.082

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des BAMF

Betrachtet man die Altersgruppen, kann im Hinblick auf die Zuwanderer festgestellt werden, dass im Jahr 2004 mehr als drei Viertel (75,4 %) unter 40 Jahre alt waren, während der entsprechende Anteil in der Gesamtbevölkerung bei 46,8 % lag. Bei geschlechtsspezifischer Betrachtung der Zu- und Fortzüge ergibt sich eine weitgehende proportionale Konstanz im Laufe der letzten Jahre. Der Frauenanteil bei den Zuzügen bewegte sich zwischen 42,0 % (2000) und 41,6 % (2004). Damit sind Frauen bei den zuziehenden Personen unterrepräsentiert. Bei den Fortzügen zeigt sich ein ähnliches Bild. Frauen sind bei Fortzügen weniger häufig als Männer vertreten, der Wert ist über Jahre konstant: von 36,7 % (2000) bis 37,5 % (2004).

Die größte Gruppe der Zuwanderer im Jahr 2004 waren Deutsche mit 177.993 Zuzügen. Dies entspricht einem Anteil von 23 % an allen Zuzügen. Diese Gruppe setzte sich zum einen aus Personen zusammen, die im Rahmen der Spätaussiedleraufnahme eingereist waren, zum anderen aus einer beachtlichen Anzahl an deutschen Rückwanderern. Stark angestiegen im Vergleich zum Vorjahr ist die Zahl der Zuzüge polnischer Staatsangehöriger (von 88.241 im Jahr 2003 auf 125.042 im Jahr 2004). Damit waren 16 % aller Zugezogenen Staatsangehörige aus Polen, 5 % besaßen die türkische Staatsangehörigkeit, weitere 4 % stammten aus der Russischen Föderation. Rumänen, Italiener und Staatsangehörige aus Serbien und Montenegro folgten mit jeweils 3 % Anteil an der Gesamtzuwanderung.

Zu- und Fortzüge über die Grenzen Deutschlands nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten im Jahr 2004 im Vergleich zum Jahr 2003

Land der Staatsangehörigkeit	Zuzüge		Fortzüge		Wanderungssaldo (Zuzugs-/ bzw. Fortzugsüberschuss)	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Deutschland	167.216	177.993	127.267	150.667	+39.949	+27.326
Polen	88.241	125.042	73.666	96.345	+14.575	+28.697
Türkei	49.774	42.644	36.863	38.005	+12.911	+4.639
Russische Föderation	31.776	28.464	13.879	14.078	+17.897	+14.386
Rumänien	23.780	23.545	19.759	20.275	+4.021	+3.270
Serbien und Montenegro	22.751	21.691	30.728	28.345	-7.977	-6.654
Italien	21.634	19.550	32.485	35.056	-10.851	-15.506
Ungarn	14.252	17.411	14.972	16.490	-720	+921
USA	14.666	15.292	14.064	14.926	+602	+366
Ukraine	17.696	15.000	6.626	6.357	+11.070	+8.643
China	16.059	13.067	11.704	12.793	+4.355	+274
Frankreich	12.324	12.488	12.045	13.646	+279	-1.158
Slowakische Republik	10.599	11.633	9.669	10.284	+930	+1.349
Bulgarien	13.369	11.586	10.280	10.299	+3.089	+1.287
Kroatien	11.620	10.513	12.120	12.379	-500	-1.866

Insbesondere gegenüber Polen (+34.745) und der Russischen Föderation (+43.360) war im Jahr 2004 ein deutlich positiver Wanderungssaldo zu verzeichnen. Während das Migrationsgeschehen mit Polen durch zumeist temporäre Arbeitsmigration gekennzeichnet ist, zeichnet sich die Zuwanderung aus der Russischen Föderation durch eher dauerhafte Formen der Migration aus. Ein Großteil der Zuzüge aus der Russischen Föderation entfällt auf Spätaussiedler und jüdische Zuwanderer mit ihren Familienangehörigen, beides Zuwanderergruppen, die sich eher dauerhaft in Deutschland niederlassen. Dagegen ist im Jahr 2004 insbesondere gegenüber Italien ein starker negativer Wanderungssaldo festzustellen (-14.851). Ebenfalls mehr Fort- als Zuzüge wurden – wie seit dem Jahr 2001 – gegenüber Serbien und Montenegro registriert (-5.317). Dies ist auf die noch anhaltende Rückkehr der Kosovoflüchtlinge zurück zu führen.

2.1 Hauptgruppen der Migranten, Flüchtlinge und Asylbewerber

Im Jahre 2005 haben 28.914 Personen in Deutschland Asyl beantragt. Die Anzahl der Asylbewerber ist damit im Jahr 2005 erneut deutlich zurückgegangen. Gegenüber dem Jahr 2004 (35.607 Anträge) sank die Zahl der Asylanträge um 6.693 oder 18,8 %⁴.

Die Monatsentwicklung im 2-Jahres-Vergleich verlief wie folgt:

Monat	2004	2005
Januar	3.767	2.338
Februar	2.989	2.101
März	3.411	2.223
April	3.015	2.266
Mai	2.609	2.107
Juni	2.895	2.287
Juli	2.907	2.150
August	2.943	2.423
September	2.768	2.507
Oktober	2.898	2.247
November	2.665	2.464
Dezember	2.746	2.097

⁴ http://www.bamf.de/nr_566136/DE/DasBAMF/PresseVeranstaltungen/Presse/Dokumente/2006/060109-pressemitteilung-bmi.html.

Die Hauptherkunftsländer der Asylbewerber im Jahr 2005 waren:

Veränderungen					
	Land	2004	2005	in %	absolut
1.	Serbien und Montenegro	3.855	5.522	43,2	1.667
2.	Türkei	4.148	2.958	-28,7	-1.190
3.	Irak	1.293	1.983	53,4	690
4.	Russische Föderation	2.757	1.719	-37,6	-1.038
5.	Vietnam	1.668	1.222	-26,7	-446
6.	Syrien	768	933	21,5	165
7.	Iran	1.369	929	-32,1	-440
8.	Aserbaidshan	1.363	848	-37,8	-515
9.	Afghanistan	918	711	-22,5	-207
10.	China	1.186	633	-46,6	-553

Im gesamten Zeitraum von Januar bis Dezember 2005 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 48.102 Entscheidungen (Vorjahr: 61.961) getroffen. 411 Personen (0,9 Prozent) wurden als Asylberechtigte nach Art. 16a Grundgesetz anerkannt. 2.053 Personen (4,3 Prozent) erhielten Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes⁵. Dies ergibt bei entsprechender Aufschlüsselung nach Herkunftsländern:

Herkunftsland	Asylberechtigt nach Artikel 16a Grundgesetz	Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz
Serbien und Montenegro	0,1 %	0,1 %
Türkei	2,0 %	9,1 %
Irak	0,6 %	2,3 %
Russische Föderation	0,8 %	11,3 %
Vietnam	0,0 %	0,8 %
Syrien	1,6 %	13,5 %
Iran	3,6 %	12,4 %
Aserbaidshan	0,2 %	5,5 %
Afghanistan	1,4 %	4,4 %
China	0,6 %	3,8 %

⁵ entspricht der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Konvention

28.109 Asylanträge (58,4 Prozent) wurden abgelehnt. 17.529 Anträge (36,4 Prozent) wurden anderweitig erledigt.

Bei 657 Personen hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in der Zeit von Januar bis Dezember 2005 Abschiebungshindernisse im Sinne von § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 des Aufenthaltsgesetzes, z.B. wegen drohender Folter, Todesstrafe oder anderer erheblicher konkreter Gefährdungen, festgestellt.

Die Zahl der Personen, über deren Asylanträge noch nicht entschieden wurde, betrug Ende Dezember 2005 9.114 (6.852 Erstanträge und 2.262 Folgeverfahren). Ende 2004 waren es noch 14.690, davon 11.200 Erstanträge und 3.490 Folgeverfahren.

2.2 Allgemeine Trends der Auswanderung und Zuwanderung

Bei den Migranten werden folgende Migrationsarten unterschieden:

- EU-Binnenmigration,
- Spätaussiedler,
- Jüdische Zuwanderer,
- Ehegatten- und Familiennachzug und
- Arbeitsmigration.

EU-Binnenmigration: Im Jahre 2003 migrierten 98.709 ausländische EU-Staatsangehörige nach Deutschland, 114.042 wanderten in andere Mitgliedstaaten aus. Aus der erweiterten EU haben im Jahre 2004 266.355 EU-Staatsangehörige in Deutschland ihren Wohnsitz genommen, dem steht eine etwas geringere Fortzugszahl von 265.538 gegenüber.

Spätaussiedler: Spätaussiedler sind Personen, die deutsche Volkszugehörige im Sinne des Grundgesetzes sind (Art. 116 GG). Im Jahr 2004 wanderten 59.093 Personen, ein Großteil aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, als Spätaussiedler nach Deutschland.

Jüdische Zuwanderer: Seit 1991 können jüdische Zuwanderer aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion in einem geregelten Verfahren dauerhaft nach Deutschland einreisen. Im Jahre 2004 lag die Zahl bei 11.208, im Jahr 2005 kamen 8.472 jüdische Zuwanderer nach Deutschland.

Ehegatten- und Familiennachzug: Beim Nachzug von Ehegatten und anderen Familienangehörigen muß zwischen EU-Staatsangehörigen (Binnenmigration) und Drittstaatsangehörigen unterschieden werden. Im Jahre 2002 lag die Zahl nachgezogener Drittstaatsangehöriger bei 85.305 Personen und ist im Jahre 2004 auf 65.935 Personen gesunken.

Arbeitsmigration: In Deutschland haben sich auf Grund spezifischer Nachfrage in bestimmten Arbeitsmarktbereichen vielfältige Formen der Arbeitsmigration entwickelt. Die drei wichtigsten im Jahre 2004 bildeten die Saisonarbeitnehmer mit 333.690 Personen, die Werkvertragsarbeitnehmer mit 34.211 und Begünstigte der Green Card Regelung, auf Grund derer 2.273 hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der IT-Branche eine Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung für maximal 5 Jahre erhielten.

2.3 Neuere Änderungen

Die Innenminister von Bund und Ländern einigten sich Mitte November 2005 auf eine Neuregelung zur Aufnahme jüdischer Zuwanderer aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion⁶, die bereits im Sommer 2005 mit dem Zentralrat der Juden abgestimmt worden war. Demnach müssen Zuwanderer und ihre Angehörigen Grundkenntnisse der deutschen Sprache vorweisen und ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können. Außerdem müsse die Möglichkeit zur Aufnahme in eine jüdische Gemeinde bestehen. Ein vom Bundesinnenministerium einzurichtender Beirat mit Vertretern des Auswärtigen Amtes, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, der Bundesländer sowie des Zentralrates der Juden in Deutschland soll künftig die Aufnahmeverfahren vorbereiten und über Härtefälle beraten⁷.

Rund 127.150 Ausländerinnen und Ausländer wurden in Deutschland im Laufe des Jahres 2004 eingebürgert. Das waren nach Angaben des Statistischen Bundesamtes etwa 13.600 (– 9,6 %) Einbürgerungen weniger als im Vorjahr. Mit der Einführung des neuen Staatsangehörigkeitsrechts im Jahre 2000 hatten die Einbürgerungen den Höchststand von knapp 186.700 Personen erreicht. In den Folgejahren nahm ihre Zahl jeweils ab. Der Rückgang im Jahr 2004 war deutlich schwächer als im Jahr 2002 (– 13,2 %), jedoch etwas stärker als in 2003 (– 8,9 %).

Von allen Eingebürgerten des Jahres 2004 erwarben rund 82.950 (65 %) die deutsche Staatsangehörigkeit auf Grund eines mindestens achtjährigen rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland sowie einer gültigen Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung. Das waren etwa 3.330 (– 3,9 %) weniger als 2003. In Deutschland lebende ausländische Ehegatten und minderjährige Kinder dieser Personen können nach kürzeren Zeiten eingebürgert werden. Die Zahl dieser Einbürgerungen ging gegenüber dem Vorjahr stark von rund 25 100 auf knapp 19 900 (– 21 %) zurück.

Die größte Gruppe der Eingebürgerten stellte 2004 mit rund 44 470 Personen – wie schon in den letzten Jahren – die Türkei. Ihr Anteil an allen Einbürgerungen war mit 35 % deutlich höher als der Anteil der türkischen Staatsangehörigen an allen in Deutschland lebenden ausländischen Perso-

⁶ Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder, Umlaufbeschluss vom 18. November 2005.

⁷ Newsletter ‚Migration und Bevölkerung‘, Ausgabe 10, Dezember 2005.

nen (26 %). An zweiter und dritter Stelle folgten Einbürgerungen von Personen aus Polen (knapp 7 500) und aus dem Iran (rund 6 360). Im Vergleich zum Jahr 2003 haben Einbürgerungen von Personen aus Polen (+ 150,8 %) und aus der Russischen Föderation (+ 58,5 %) stark zugenommen, gefolgt von solchen aus dem Irak (+ 18,8 %), während die Einbürgerungen von Personen aus Serbien und Montenegro (– 30,7 %) sowie dem Iran (– 32,6 %) am meisten zurückgingen.

3. Politische Entwicklungen im Handlungsfeld Migration und Asyl

3.1 Skizzierung der allgemeinen Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration und Asyl

Das Bundesministerium des Innern beschäftigt sich u.a. mit Fragen der Migrations- und Integrationspolitik der Bundesregierung⁸. Dazu zählen das Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht für Ausländer und Unionsbürger, das Asylrecht, die Integration von auf Dauer in Deutschland lebenden Zuwanderern, Fragen der Rückkehr sowie die in diesem Zusammenhang stehenden Fragen der europäischen Harmonisierung. Weiterhin gehören die Angelegenheiten von Vertriebenen und Spätaussiedlern und deren Aufnahme, die Angelegenheiten der nationalen Minderheiten und Sprachgruppen in Deutschland, die Förderung der deutschen Minderheiten in den Staaten Mittelost- und Südosteuropas, der GUS und des Baltikums sowie das Staatsangehörigkeitsrecht zum Aufgabengebiet des Ministeriums. Insofern fiel es auch wesentlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern, den rechtlichen Rahmen für ein zeitgemäßes, kohärentes und umfassendes Zuwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland zu schaffen. Das Ministerium übt auch die Dienst- und Fachaufsicht über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aus.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern zuständig für die Durchführung von Asylverfahren, für den Flüchtlingsschutz, für internationale Aufgaben, für die Integrationsförderung und für die Förderung der freiwilligen Rückkehr⁹. Um seine Aufgaben optimal erfüllen zu können, unterhält das Bundesamt das Informationszentrum Asyl und Migration. Hier werden aus sämtlichen Informationsquellen die wesentlichen Informationen über Herkunfts- und Transitländer sowie das Weltflüchtlings- und Migrationsgeschehen und seine Ursachen zusammengefasst und den Mitarbeitern zur effizienten Erledigung ihrer Aufgaben zur Verfügung gestellt. Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes wurde dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Reihe wichtiger Aufgaben übertragen. Hierzu gehören die Entwicklung und Durchführung von Integrationskursen (Sprach- und Orientierungskurse) für Zuwanderer, die Neuausrichtung der Migrationserstberatung und die Förderung von Projekten zur sozialen und gesellschaftlichen Eingliederung der in Deutschland dauerhaft le-

⁸ <http://www.bmi.bund.de>

⁹ <http://www.bamf.de>

benden Spätaussiedler und Ausländer. Zugleich entwickelt das Bundesamt ein bundesweites Integrationsprogramm und arbeitet der Bundesregierung auf dem Gebiet der Integrationsförderung fachlich zu. Auch die umfassende Information und das Erstellen fachbezogener Informationsmaterialien sowohl für Zuwanderer als auch für Ausländerbehörden, Integrationskursträger und sonstige an der Integration beteiligte Stellen gehören zu den Aufgaben des Amtes. Die Führung des Ausländerzentralregisters und die wissenschaftliche Forschung auf dem Gebiet der Migration zur Gewinnung analytischer Aussagen über die Steuerung der Zuwanderung sind weitere Aufträge des Bundesamtes auf dem Gebiet der Migration und Integration.

Im Dezember 1978 wurde das „Amt des Beauftragten der Bundesregierung zur Förderung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung eingerichtet. Der Beauftragte sollte sich mit der Lage der ausländischen Bevölkerung auseinandersetzen und Vorschläge zur Bewältigung der Probleme erarbeiten. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde das Amt umbenannt in „Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“ und dem Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugewiesen. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration wird von der Bundesregierung ernannt und unterstützt diese in unabhängiger und beratender Funktion (§§ 92 – 94 AufenthG)¹⁰. Die neue Bundesregierung bestellte die stellvertretende Vorsitzende Unionsfraktion, Frau Prof. Dr. Maria Böhmer (CDU), am 30. November 2005 als Staatsministerin für Integration im Bundeskanzleramt zuständig für Ausländerpolitik und Integration. Sie nimmt die Aufgaben der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration wahr. Frau Böhmer löst die Grünen-Politikerin Marieluise Beck ab, deren Dienststelle bisher dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugewiesen war. Die Beauftragte soll unter anderem die Integration der dauerhaft in Deutschland ansässigen ausländischen Bevölkerung fördern, die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik unterstützen, die Voraussetzungen für ein möglichst spannungsfreies Zusammenleben zwischen Ausländern und Deutschen sowie unterschiedlichen Gruppen von Ausländern weiterentwickeln, Verständnis füreinander fördern und Fremdenfeindlichkeit sowie ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen entgegenwirken. Sie soll ferner die Zuwanderung ins Bundesgebiet und in die Europäische Union sowie die Entwicklung der Zuwanderung in andere Staaten beobachten. Bei Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung ist die Beauftragte zu beteiligen.

Wegen der hohen Zahl von Aussiedlern im Jahre 1988 beschloss die Bundesregierung am 28. September 1988 die Einsetzung eines „Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen“. Der Aussiedlerbeauftragte ist zuständig für die Koordinierung aller aussiedlerbezogenen Maßnahmen innerhalb der Bundesregierung, informiert über alle Fragen rund um das Thema Spätaussied-

¹⁰ <http://www.integrationsbeauftragte.de/>

ler, betreut die deutschen Minderheiten in den Herkunftsgebieten und ist Ansprechpartner für die Probleme der Spätaussiedler. Die Integration ist jedoch Schwerpunkt seiner Tätigkeit, mit dem Ziel, die Spätaussiedler schnell und dauerhaft am sozialen, beruflichen und kulturellen Leben in Deutschland teilhaben zu lassen. Mit Beschluss vom 20. November 2002 wurde das Aufgabengebiet des Beauftragten auf die nationalen Minderheiten – Dänen, Friesen, Sorben und deutsche Sinti und Roma – erweitert. Neuer Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten ist seit dem 1. Februar 2006 der parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern Dr. Christoph Bergner¹¹.

3.2 Allgemeine politische Entwicklungen

Die allgemeine innenpolitische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland im Berichtszeitraum war geprägt von dem Entschluss zu Neuwahlen auf Bundesebene und der Bildung einer neuen Regierungskoalition unter der Führung von Angela Merkel. Mit dem Reformprogramm der „Agenda 2010“ hatte die Bundesregierung unter Führung des ehemaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder einen tiefgreifenden Veränderungsprozess in der Gesundheitsversorgung, in der Rentenpolitik und auf dem Arbeitsmarkt eingeleitet. In den regierenden Parteien kam es zu inneren Spannungen um die Notwendigkeit der Reformen und auch Konflikten um die richtige Richtung. Die Erwartungen der Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen auf eine deutliche Belebung der Binnenkonjunktur und eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt erfüllten sich nicht¹². Der Februar 2005 markierte mit der Zahl von 5,22 Mio (12,6 %), selbst unter Berücksichtigung neuer statistischer Effekte, die höchste Arbeitslosigkeit in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland¹³. Vor diesem Hintergrund stellte sich der politische Stimmungsumschwung nicht ein, den sich die Regierungsparteien für das Wahljahr 2006 erhofft hatten. Vielmehr fand die Arbeitsmarktreform als Kernstück der von Altbundeskanzler Gerhard Schröder auf den Weg gebrachten „Agenda 2010“ immer weniger Akzeptanz. Als letzter Teil der „Agenda 2010“ passierte das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) nach langwierigen Kontroversen am 9. Juli 2004 den Bundesrat und trat mit halbjähriger Verspätung am 1. Januar 2005 in Kraft¹⁴. Unter dem Motto „Fördern und Fordern“ soll es vor allem der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt dienen. Für solche wurden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammengelegt. Der Regelgrundbetrag liegt bei 345 Euro in den alten und 331 Euro in den neuen Bundesländern, die Kosten für eine angemessene Wohnung und Heizung werden erstattet. Für Arbeitslosengeld II-Empfänger gilt generell jede nicht sittenwidrige Arbeit als zumutbar; ihre Ablehnung führt zu Leistungskürzungen. Zahlreiche Schwierigkeiten belasteten die Umset-

¹¹ http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_122688/Internet/Content/Themen/Aussiedlerbeauftragter/Pressemitteilungen_nur_BA_Seite/BA_Bergner.html

¹² Harenberg Aktuell 2006, Das Jahrbuch, Daten – Fakten – Hintergründe.

¹³ Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Februar 2005.

¹⁴ <http://www.bmwi.de/Navigation/Service/Gesetze/rechtsgrundlagen-arbeitsrecht,did=23442.html>

zung des Konzepts: Die Kommunen nutzten in weitaus größerem Maße als erwartet die Möglichkeit, die von ihnen bisher unterstützten Sozialhilfeempfänger in Arbeitslosengeld II-Empfänger umzuwidmen, die von der Bundesagentur für Arbeit finanziert werden¹⁵. Statistische Annahmen zur Sozialstruktur der Leistungsempfänger erwiesen sich als unzutreffend. Statt jeden vierten Antrag auf Arbeitslosengeld II ablehnen zu können, weil auf das vorrangig zu verzehrende Vermögen zu verweisen war, traf dies nur auf jeden siebten Antragsteller zu. Auch bedingt durch die ausbleibende Entlastung auf dem Arbeitsmarkt lag die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II im Frühjahr 2005 um 800.000 Personen höher als von der Regierung im Juni 2004 veranschlagt. Erhebliche soziale Härten und Unausgewogenheiten der Reform, die vor allem jene treffen, die auf dem Arbeitsmarkt kaum Chancen haben, sorgten für verbreiteten Unmut.

Die Landtagswahlen in Schleswig-Holstein vom 20. Februar 2005 und in Nordrhein-Westfalen vom 22. Mai 2005 waren gekennzeichnet durch Stimmenverluste für die SPD und führten zur Abwahl der SPD-geführten Landesregierungen. Daraufhin strebte der Bundeskanzler Schröder für seine Politik eine neue Legitimation durch vorgezogene Neuwahlen an¹⁶. Da das Grundgesetz die Selbstauflösung des Bundestags nicht vorsieht, stellte Alt-Bundeskanzler Schröder am 27. Juni 2005 im Bundestag den Antrag, ihm das Vertrauen auszusprechen – in der Absicht, die notwendige absolute Mehrheit der Abgeordneten zu verfehlen. In der Begründung für seinen Antrag machte Schröder am 1. Juli 2005 geltend, auf Grund fehlender Geschlossenheit der Koalitionsfraktion sei ihm ein stetiges Vertrauen der Bundestagsmehrheit für seine Politik nicht mehr sicher¹⁷. Nach den Wahlniederlagen der SPD auf Länderebene und angesichts unzureichender konstruktiver Zusammenarbeit der Opposition in dem von ihr dominierten Bundesrat sei seine Regierung nur noch eingeschränkt handlungsfähig. Zur Fortführung der Reformen bedürfe es einer neuen Legitimation durch die Bürger¹⁸. Neben einer verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung über die Zulässigkeit dieser Vertrauensfrage im Bundestag löste Schröder mit diesem Schritt einen Umbruch in der Parteienlandschaft aus. Dessen Folgen trafen die SPD mit dem raschen Aufstieg der PDS-basierten Sammlungspartei („Die Linkspartei“) zu einer starken Kraft im Parteienspektrum am schwersten. Mit der Vorverlegung der Bundestagswahl auf den 18. September 2005 fiel der CDU-Vorsitzenden Angela Merkel die Kanzlerkandidatur für die Unionsparteien zu.

Bei der Bundestagswahl am 18. September 2005 verlor die Regierungskoalition aus SPD und Die Grünen/Bündnis 90 die Mehrheit, ohne dass aber eine Mehrheit von CDU/CSU und FDP gegeben war. Das gute Abschneiden der Linkspartei PDS, die als Koalitionspartner sowohl für die SPD als auch die CDU/CSU laut eindeutiger Bekundungen nicht in Frage kam, machte eine Mehrheitsfin-

¹⁵ http://www.stern.de/sonst/550718.html?eid=550691&nv=ex_rt

¹⁶ Nachrichtenmagazin Der Spiegel, Heft 22 vom 30. Mai 2005.

¹⁷ Bulletin der Bundesregierung Nr. 61-1 vom 1. Juli 2005, Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zum Antrag gemäß Artikel 68 des Grundgesetzes vor dem Deutschen Bundestag.

dung kompliziert und verstärkte Kompromissbereitschaft notwendig. Letztendlich kristallisierte sich als einzige Regierungsalternative eine große Koalition von CDU/CSU und SPD unter der Führung von Angela Merkel heraus. Nach zweimonatigen Verhandlungen wurde am 18. November 2005 der Vertrag zur Bildung einer Regierungskoalition unterschrieben. Am 22. November 2005 trat die neue Regierung unter der Leitung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel das Amt an. Als Bundesminister des Innern zeichnet nunmehr Dr. Wolfgang Schäuble (CDU) verantwortlich.

3.3 Wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl

In den Wahlprogrammen der politischen Parteien für die Bundestagswahl 2005 bilden Zuwanderung und der Umgang mit Migranten ein wichtiges gesellschaftspolitisches Thema. Die Kernaussagen von SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und der Partei Die Linke lassen sich wie folgt darstellen¹⁹:

SPD: Die Sozialdemokraten betonen, dass Deutschland bereits seit langem ein Einwanderungsland sei und dass sie während ihrer Regierungszeit wichtige Schritte im Hinblick auf die Steuerung und Begrenzung von Zuwanderung und zur Integration von Migranten unternommen hätten. Ausdrücklich spricht sich die SPD gegen „die Existenz von Parallelgesellschaften“ und gegen „Zwangsheiraten“ aus und befürwortet die konsequente Einbürgerung aller, „die Deutschland legal zu ihrem Lebensmittelpunkt gemacht haben“. Wichtige Punkte im Wahlprogramm waren:

- das Erlernen der deutschen Sprache von Kindern nichtdeutscher Herkunft;
- ein größeres Angebot an islamischem Religionsunterricht von Lehrern, die in Deutschland ausgebildet wurden, bzw. von anerkanntem Lehrpersonal unter Aufsicht der Schulbehörden in deutscher Sprache;
- besondere Förderung von Frauen ausländischer Herkunft.

CDU/CSU: Das Wahlprogramm der Unionsparteien im Hinblick auf Migration steht unter dem Motto „Zuwanderung begrenzen, Integration stärken“. Zwar lebten in der Bundesrepublik viele gut integrierte Ausländer, die „ihren Beitrag zur Allgemeinheit“ leisteten, aber es gäbe auch „Zuwanderer aus fremden Kulturkreisen mit erheblichen Integrationsdefiziten“. Zuwanderer sollten sich „auf der Grundlage unserer Kultur und Rechtsordnung“ integrieren, so eine Grundforderung der Christdemokraten. Auch die Unionsparteien halten Deutschkenntnisse für den Schlüssel zur Integration. Ausländische Eltern müssten daher alles dafür tun, dass ihre Kinder „Anteil an den Lebens- und Arbeitschancen unseres Landes“ haben. Wichtige Punkte im Wahlprogramm sind:

¹⁸ Nachrichtenmagazin Der Spiegel, Heft 27 vom 4. Juli 2005.

¹⁹ Newsletter ‚Migration und Bevölkerung‘, Ausgabe 7, September 2005.

- die Beschränkung der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt auf Mangelberufe und Höchstqualifizierte;
- Forderung nach verpflichtender Teilnahme an Integrationskursen für Neuzuwanderer;
- Forderung nach dem Erwerb von Deutschkenntnissen von nachziehenden Ehepartnern sowie die Senkung des Nachzugsalters für Kinder;
- aktive Förderung von Musliminnen in Deutschland. Auch die Christdemokraten sprechen sich nachdrücklich gegen Zwangsehen aus.

Bündnis 90/Die Grünen: Die Bündnisgrünen beschreiben Bürger- und Menschenrechte für Migranten und die Einhaltung humanitärer Verpflichtungen gegenüber Flüchtlingen als „Kernanliegen“ ihrer Politik. Diese Grundsätze hätten sie in den Verhandlungen um das Zuwanderungsgesetz angewandt. Allerdings hätten etliche grüne Reformansätze nicht verwirklicht werden können. Dringenden Handlungsbedarf sieht das Wahlprogramm daher beispielsweise im Hinblick auf Ketenduldungen. Bündnis 90/Die Grünen wollen sich für ein dauerhaftes Bleiberecht für Menschen einsetzen, die bereits seit Jahren hier leben. Auch das Erlernen der deutschen Sprache soll gefördert werden. Ferner soll eine bessere Integration der Kinder von Flüchtlingen erfolgen. Die Partei will die Residenzpflicht, die Ausreisezentren und das Flughafenverfahren abschaffen und stellt sich klar gegen Pläne zur Einrichtung von Flüchtlingslagern außerhalb der EU. Insgesamt wollen die Bündnisgrünen das Asylrecht reformieren und „menschlicher“ gestalten. Neben der Linkspartei gehen nur die Grünen in ihrem Wahlprogramm explizit auf Menschen ein, die illegal in Deutschland leben oder arbeiten. Sie fordern auch für diesen Personenkreis das Recht auf „Gesundheitsversorgung, Schulbesuch und Lohn für ihre Arbeit“ und setzen sich für „ein Angebot zur Legalisierung“ nach dem Vorbild Spaniens, Frankreichs, Belgiens, Griechenlands oder der USA ein.

FDP: Auch die Liberalen konstatieren, dass Deutschland ein Einwanderungsland sei und bleibe. Sie wollen sich für eine „sachliche Diskussion zum Stand der Integrationspolitik“ einsetzen. Dazu gehöre, dass man sich nicht ausschließlich auf Neuzuwanderer konzentriere. Es gäbe „einige Millionen Ausländer und Spätaussiedler in Deutschland [...], von denen ein Teil keineswegs gut in unsere Gesellschaft integriert ist“. Die Liberalen fordern daher ein umfassendes Integrationskonzept für Zuwanderer, die schon länger in Deutschland leben und an den neuen Integrationskursen bisher nicht teilnehmen können. Von den Zuwanderern erwartet die FDP im Gegenzug „die Bereitschaft, Integrationsangebote wahrzunehmen und insbesondere die deutsche Sprache zu erlernen“. Eine weitere Kernforderung ist eine Altfallregelung für Jugendliche, die bereits lange in Deutschland leben und hier die Schule besuchten.

Die FDP spricht sich für ein kulturelles Miteinander aus, fordert aber, dass Integrationsprobleme offen diskutiert werden. „Ghettobildung, mangelnde Deutschkenntnisse, Kriminalität und religiöse Intoleranz dürfen nicht übersehen werden“, so das Wahlprogramm. Weiter heißt es: „Religionsfrei-

heit darf nicht als Vorwand für Gewalt und Unterdrückung von Frauen, Zwangsheirat oder für Hasspredigten missbraucht werden“.

Die Linke.PDS: Die Partei fordert den Abschied von einer „rigorosen Abschottungspolitik“. Sie tritt ein für eine weitere Harmonisierung der Asyl- und Migrationspolitik in der EU „auf der Basis menschenrechtlicher Standards“. Kernforderungen der Linkspartei sind:

- die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes und der Residenzpflicht;
- die Legalisierungsmöglichkeit für Menschen, die illegal in Deutschland leben oder arbeiten;
- die volle Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention;
- kostenfreier Sprachunterricht für Migrantenkinder;
- die Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft.

Die migrationspolitischen Schwerpunkte der neuen Bundesregierung sind die Integration von bereits in Deutschland lebenden Ausländern und die Steuerung weiterer Zuwanderung²⁰. Dies geht aus dem am 11. November vorgestellten Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD hervor. Auf knapp drei Seiten beschreiben die Koalitionsparteien CDU/CSU und SPD die Leitlinien ihrer Zuwanderungs- und Integrationspolitik für die Legislaturperiode 2005-2009. Der entsprechende Abschnitt steht unter dem Titel „Migration steuern - Integration fördern“ (Kapitel VIII, „Sicherheit für die Bürger“) des insgesamt 226 Seiten umfassenden Koalitionsvertrages²¹:

Integration: Integration könne nur gelingen, wenn Migration gesteuert und begrenzt werde, heißt es im Vertrag. Die Integration von in Deutschland lebenden Ausländern müsse als Querschnittsaufgabe vieler Politikfelder gelten. Dabei soll das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg als Kompetenzzentrum für Integration gestärkt werden. Ein wichtiger Bestandteil von Integrationspolitik sei der interreligiöse und interkulturelle Dialog. Dieser solle vor allem mit den großen christlichen Kirchen sowie mit Juden und Muslimen geführt werden. Die Gleichbehandlung der Geschlechter müsse in den interreligiösen Dialog aufgenommen werden.

Flucht, Asyl und Illegalität: Zur Bekämpfung der Fluchtursachen werde die neue Bundesregierung verstärkt mit den Herkunfts- und Transitstaaten zusammenarbeiten und dies auch auf Ebene der Europäischen Union unterstützen. Die Koalitionspartner sprechen sich zwar für eine europaweite Regelung der Flüchtlingspolitik aus, betonen aber, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt weiterhin in der nationalen Kompetenz bleiben müsse. Elf EU-Richtlinien (s. Seite 27 ff.) sollen durch ein zweites Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes umgesetzt werden. Das im Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz soll in seiner praktischen Anwendung überprüft werden.

²⁰ Newsletter ‚Migration und Bevölkerung‘, Ausgabe 10, Dezember 2005; Renner, Zeitschrift für Ausländerrecht, 2005.

²¹ <http://www.bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf>

Für den Bereich der Illegalität soll geprüft werden, welche politischen Gestaltungsmöglichkeiten in diesem besonders sensiblen Bereich möglich wären.

In Ihrer Regierungserklärung²² vom 30. November 2005 bezeichnete Bundeskanzlerin Angela Merkel die Integration von Migranten als eine Schlüsselaufgabe der heutigen Zeit. Integration könne nur gelingen, wenn ausländische Kinder konsequent dazu gebracht werden und auch die Möglichkeit haben, Deutsch zu lernen. Deshalb soll in den Schulen das Erlernen der deutschen Sprache gefördert werden. Kinder sollten nur dann in die Schule kommen dürfen, wenn sie der deutschen Sprache mächtig sind. Ansonsten bestünden vom ersten Schultag an nicht die Chancen, um ihnen ein gutes Leben in Deutschland zu ermöglichen. Auch ein Dialog mit dem Islam werde gebraucht, um einander verstehen zu lernen.

Bundesinnenminister Schäuble bezeichnete die Integrationspolitik als eine zentrale Aufgabe der neuen Bundesregierung²³. Anlässlich der Eröffnung eines EU-Seminars zur Integration von Zuwanderern in Berlin erklärte er²⁴, Integration bilde eine der wichtigsten Aufgaben, die Politik und Gesellschaft gemeinsam zu bewältigen haben. Das Ziel der Integration sei ein friedliches, offenes und tolerantes Zusammenleben in Deutschland. Die Achtung der Rechts- und Gesellschaftsordnung werde erwartet. Zuwanderung könne auf Dauer nur dann erfolgreich sein, wenn die Menschen sich als Teil der Gesellschaft fühlen, und wenn sie auch von der Gesellschaft nicht als Fremdkörper empfunden werden. Integration sei eine Querschnittaufgabe, die alle angehe. Bund, Länder und Gemeinden müssen das Ihre zu ihrem Gelingen beitragen.

Im Januar 2005 brachte die Bundesregierung den Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetz²⁵ zur ersten Lesung in den Bundestag ein. Mit dem Gesetzentwurf reagierte die Bundesregierung auf verschiedene EU-Richtlinien, die in nationales Recht umzusetzen waren. Der Gesetzentwurf verbietet nicht nur Benachteiligungen wegen Rasse oder ethnischer Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexueller Identität, sondern die darin enthaltenen Vorschriften gelten auch für besonders augenfällige Benachteiligungen, nämlich dort, wo Verträge üblicherweise ohne Ansehen der Person abgeschlossen werden, oder wo das Ansehen der Person eine untergeordnete Rolle spielt. Das Gesetz soll für das Arbeits-, Zivil, Beamten- und Sozialrecht gelten. Der Gesetzentwurf löste eine Vielzahl von Protesten aus. Die Opposition sowie Vertreter der Wohnungswirtschaft, Arbeitgeber- und Unternehmensverbände lehnen das geplante Antidiskriminierungsgesetz strikt ab und argumentierten, der Entwurf gehe weit über die EU-

²² <http://www.bundesregierung.de/Nachrichten-,12404.926301/regierungserklaerung/Regierungserklaerung-von-Bunde.htm#Integration>,

²³ http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_662956/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2005/11/BM_Schaeuble_Rede_BT_4_Sitzung.html,

²⁴ Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung vom 19. Dezember 2005.

²⁵ Bundesministerium der Justiz, Pressemitteilung vom 15. Dezember 2004.

Vorgaben hinaus und beeinträchtigte die Vertragsfreiheit, etwa indem Vermietern und Arbeitgebern bei der Auswahl von Mietern bzw. der Einstellung und Beförderung von Mitarbeitern Klagen auf Entschädigung und Schadenersatz drohten. Die Opposition begründete ihre Ablehnung mit dem Umfang der Diskriminierungstatbestände sowie der Umkehr der Beweislast zum Nachteil der Arbeitgeber. Zustimmung fand der Gesetzentwurf beim Deutschen Gewerkschaftsbund, bei der Menschenrechtsorganisation Pro Asyl und bei der Türkischen Gemeinde in Deutschland. Jedoch ist das Antidiskriminierungsgesetz der rot-grünen Regierung gescheitert. Nachdem der Bundesrat das zustimmungsbedürftige Gesetzesvorhaben bereits am 18. Februar 2005 abgelehnt hatte, vertagte der Vermittlungsausschuss in seiner letzten Sitzung vor der Bundestagswahl am 5. September 2005 seine Beratung zu dem Gesetzentwurf. Dies bedeutete gleichzeitig das Aus für das Antidiskriminierungsgesetz, da alle Gesetzesvorlagen, die vom alten Bundestag noch nicht beschlossen worden sind, gelten mit Konstituierung des neuen Bundestags als erledigt. Die jeweiligen Vorhaben müssen dann völlig neu eingebracht und verhandelt werden²⁶. Die neue Regierung hat in ihrem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 bekräftigt, dass die EU-Gleichbehandlungsrichtlinien umgesetzt werden müssen, ohne jedoch nähere Einzelheiten zu benennen.

Im November 2004 schuf Bayern als fünftes Bundesland die gesetzliche Grundlage²⁷ dafür, muslimischen Lehrerinnen im Unterricht das Tragen eines Kopftuchs zu verbieten. Zuvor hatten die ebenfalls unionsgeführten Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, und Saarland ein Kopftuchverbot für Lehrerinnen eingeführt. In Berlin verbietet seit Januar 2005 das mit den Stimmen von SPD und PDS verabschiedete Neutralitätsgesetz das Tragen religiöser Symbole - auch christlicher und jüdischer - im öffentlichen Dienst. Hintergrund ist: Seit 1998 versuchte die muslimische Lehrerin Fereshta Ludin, Deutsche afghanischer Herkunft, gegen das Land Baden-Württemberg gerichtlich durchzusetzen, im Unterricht ihr Kopftuch tragen zu dürfen. Im September 2003 urteilte das Bundesverfassungsgericht²⁸, ein Kopftuchverbot sei prinzipiell zulässig. Die Klage Ludins gegen eine entsprechende Gesetzesänderung des Landes Baden-Württemberg wies das Bundesverwaltungsgericht im Juni 2004²⁹ zurück.

3.4 Institutionelle Entwicklungen

Mit Erlass vom 2. April 2003 richtete das Bundesministerium des Innern den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein. Der Zuwanderungsrat hatte den Auftrag, die aktuellen Zuwanderungen nach Deutschland in ihren Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt einzuschätzen, die Entwicklung der Integration von Zuwanderern

²⁶ <http://www.bundestag.de/interakt/glossar/181211.html>.

²⁷ Gesetz zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 23. November 2004 (GVBl. S. 443, Nr. 21).

²⁸ BVerfG, Urteil vom 24.09.2003 - 2 BvR 1436/02.

²⁹ BVerwG, Urteil vom 24.06.2004 - 2 C 45.04.

zu beurteilen sowie die Aufnahme- und Integrationskapazitäten der Bundesrepublik Deutschland zu analysieren. Am 22. Dezember 2004 hat das Bundesministerium des Innern mit Wirkung vom 31. Dezember 2004 den Erlass vom 2. April 2003 wieder aufgehoben. Der Zuwanderungsrat besteht somit seit dem 1. Januar 2005 nicht mehr.

Mit der Verkündung des „Gesetzes zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei“ am 30. Juni 2005 wurde der Bundesgrenzschutz mit Wirkung vom 1. Juli 2005 an in Bundespolizei umbenannt³⁰. Damit trat das Gesetz, das der Deutsche Bundestag am 21. April 2005 verabschiedet hatte, in Kraft. Das Gesetz regelt ausschließlich die Umbenennung. Aufgabenerweiterungen oder Befugnisänderungen sind damit nicht verbunden. Grund für die Umbenennung waren die vielfältigen Aufgaben des Bundesgrenzschutzes, die sich längst nicht mehr auf den klassischen Schutz der Grenzen beschränken³¹.

³⁰ http://www.bundespolizei.de/cln_030/nn_484498/DE/Home/_Startseite/_Umbenennung_anmod.html_nnn=true.

³¹ Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung vom 30. Juni 2005.

4. Rechtliche Entwicklungen im Handlungsfeld Migration und Asyl

4.1 Skizzierung der allgemeinen Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration und Asyl

Die Grundlagen³² für das in Deutschland geltende Ausländerrecht einschließlich des Asyl- und Flüchtlingsrechts finden sich sowohl im Völkerrecht und im europäischen Gemeinschaftsrecht als auch im deutschen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Aus dem Völkervertragsrecht sind vor allem das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (sog. Genfer Flüchtlingskonvention), das Abkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von Bedeutung. Für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen gelten seit langem gemeinschaftsrechtliche Regeln, die bis Ende 2004 in dem Aufenthaltsgesetz/EWG und in der Freizügigkeitsverordnung zusammengefasst waren und seit 1. Januar 2005 in dem Freizügigkeitsgesetz/EU wiedergegeben sind. Gerade in den letzten Jahren hat das Gemeinschaftsrecht erheblich an Einfluss gewonnen. Unmittelbar kraft Gemeinschaftsrechts genießen Unionsbürger und EWR-Staater (Island, Liechtenstein, Norwegen) Freizügigkeit in Deutschland. Aufgrund des Freizügigkeitsabkommens EG/Schweiz sind Schweizer grundsätzlich gleichgestellt. Übergangsvorschriften bestehen für Arbeitnehmer aus den am 1. Mai 2004 beigetretenen neuen Mitgliedstaaten (ausgenommen Malta und Zypern). Drittstaatsangehörige sind teilweise bei der Zulassung von Einreise und Aufenthalt privilegiert: z. B. türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen aufgrund des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei und Personen aus mittel- und osteuropäischen Staaten nach den Europa-Abkommen (z. B. mit Rumänien und Bulgarien). Unmittelbar durch Gemeinschaftsrecht bestimmt sind auch die Staaten außerhalb der Europäischen Union, deren Angehörige der Visumpflicht unterliegen (EG-Visaverordnung Nr. 539/2001 vom 15. März 2001). Im Übrigen richten sich Einreise und anschließender kurzfristiger Aufenthalt nach den Regeln des Schengener Durchführungsübereinkommens. Nur für den längerfristigen Aufenthalt sind ausschließlich die deutschen Einreisebestimmungen maßgeblich.

Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen richten sich, soweit sie nicht durch vorrangiges Gemeinschaftsrecht (einschließlich Schengener Durchführungsübereinkommen) geregelt sind, nach den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes und der Aufenthaltsverordnung sowie der Beschäf-

³² s. Einführung von Renner, Deutsches Ausländerrecht, 20. Auflage, 2005. Beck-Texte.

tigungsverordnung und der Beschäftigungsverfahrensverordnung. Der Zuzug wird für Familienzusammenführung und für Erwerbstätigkeit (für Selbständige, Hochqualifizierte und ausnahmsweise für bestimmte Tätigkeiten oder Berufe) sowie für Ausbildungszwecke (u.a. Sprachkurs, Studium, Ausbildung) und aus humanitären Gründen zugelassen. Der Aufenthaltstitel muss grundsätzlich vor der Einreise bei der deutschen Auslandsvertretung eingeholt werden. Er wird entweder befristet als Aufenthaltserlaubnis erteilt und verlängert oder unbefristet als Niederlassungserlaubnis erteilt (§§ 7 – 9 AufenthG).

Die materiellen und formellen Voraussetzungen für die Aufnahme politisch Verfolgter und anderer Flüchtlinge sind in Art. 16a Grundgesetz sowie in § 60 ff. Aufenthaltsgesetz und dem Asylverfahrensgesetz geregelt. Ein Ausländer, der sich auf das Asylrecht beruft (Asylbewerber), muss ein Anerkennungsverfahren durchlaufen, dessen Modalitäten im Asylverfahrensgesetz festgelegt sind. Zuständig für die Durchführung der Asylverfahren aller Asylbewerber ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit Sitz in Nürnberg. Den Ausländerbehörden der Bundesländer obliegt die Aufenthaltsregelung während und nach Abschluss des Asylverfahrens. Asylberechtigte sind Ausländer, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder einem Verwaltungsgericht als asylberechtigt nach Artikel 16a Grundgesetz anerkannt worden sind. Sie genießen zugleich die Rechtsstellung nach der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 2 Abs. 1 AsylVfG). Als Konventionsflüchtlinge werden Ausländer bezeichnet, die in Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention in Deutschland Abschiebungsschutz genießen, auch wenn sie keinen Anspruch auf Asyl nach Artikel 16a Grundgesetz haben, weil sie zum Beispiel über einen sicheren Drittstaat eingereist sind.

4.2 Rechtliche Entwicklungen in Bezug auf Migration, Integration und Asyl

Das Zuwanderungsgesetz³³ ist am 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Vorausgegangen war ein äußerst langwieriges Gesetzgebungsverfahren, das in der Öffentlichkeit, im Deutschen Bundestag und im Bundesrat kontrovers diskutiert wurde. Das Zuwanderungsgesetz wurde schließlich am 1. Juli 2004 vom Deutschen Bundestag beschlossen und hat am 9. Juli 2004 die erforderliche Zustimmung durch den Bundesrat erhalten.

Mit dem Zuwanderungsgesetz wird erstmals ein Rechtsrahmen vorgegeben, durch den die Zuwanderung im Ganzen gesteuert und wirksam begrenzt werden kann. Gleichzeitig wurden erstmals Maßnahmen zur Integration der auf Dauer rechtmäßig in Deutschland lebenden Zuwanderern gesetzlich verankert. Dies ist eine historische Zäsur. Es ist ein Gesetz, das Zuwanderung entlang

³³ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 30.07.2004 (BGBl. I S. 1950).

der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Interessen Deutschlands ausrichtet und steuert. Es dient zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland³⁴.

4.2.1 Bestandteile des Zuwanderungsgesetzes

Das Zuwanderungsgesetz besteht aus dem Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz), dem Freizügigkeitsgesetz sowie Änderungen betreffend das Asylverfahrensgesetz, das Ausländerzentralregistergesetz, das Staatsangehörigkeitsgesetz, das Bundesvertriebenengesetz, das Asylbewerberleistungsgesetz und weiteren Gesetzen. Auf Grundlage der Ermächtigungen im Zuwanderungsgesetz wurden Rechtsverordnungen erlassen, die das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern (Beschäftigungsverfahrensverordnung) und die Zulassung von neu einreisenden Ausländern (Beschäftigungsverordnung) zur Ausübung einer Beschäftigung regeln. Eine neue Aufenthaltsverordnung fasst Sachgebiete zusammen, die bisher in der Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz, in der Ausländergebührenverordnung, in der Ausländerdatenübermittlungsverordnung und in der Ausländerdateienverordnung geregelt waren. Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union unterfallen als freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger grundsätzlich nicht dem Anwendungsbereich des Aufenthaltsgesetzes. Die Rechtsstellung der Unionsbürger ist im neuen Freizügigkeitsgesetz geregelt.

4.2.2 Reduzierung der Aufenthaltstitel

Die bislang fünf Arten der Aufenthaltsgenehmigung wurden auf zwei reduziert: die (befristete) Aufenthaltserlaubnis und die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis (§§ 7 – 9 AufenthG). Das Aufenthaltsrecht orientiert sich nicht mehr an Aufenthaltstiteln, sondern an Aufenthaltszwecken. Dies sind insbesondere: Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Familiennachzug und humanitäre Gründe.

Das bisherige doppelte Genehmigungsverfahren (Arbeitsgenehmigung und Aufenthaltsgenehmigung) wird durch ein internes Zustimmungsverfahren ersetzt. Ausländer müssen sich damit künftig nur noch an die zuständige Ausländerbehörde wenden. Die Ausländerbehörde holt die Zustimmung zur Arbeitsgenehmigung direkt bei der Arbeitsverwaltung ein und erteilt die Arbeitsgenehmigung in einem Akt mit der Aufenthaltsgenehmigung.

4.2.3. Zugang zum Arbeitsmarkt

Für Hochqualifizierte ist die Gewährung eines Daueraufenthalts von Anfang an vorgesehen, sie können sofort eine Niederlassungserlaubnis erhalten (§ 19 AufenthG). Mit- oder nachziehende Familienangehörige sind zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Die Ansiedlung Selbstständiger wird gefördert. Selbstständige erhalten im Regelfall eine Aufenthaltserlaubnis, wenn ein

³⁴ Bundesministerium des Innern, Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik, Berlin.

übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder regionales Bedürfnis besteht, die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt und die Finanzierung gesichert ist. Dies ist in der Regel gegeben, wenn mindestens 10 Arbeitsplätze geschaffen und mindestens 1 Million Euro investiert werden (§ 21 AufenthG).

Ausländische Studenten können nach erfolgreichem Studienabschluss für die Suche eines ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatzes ein Jahr in Deutschland bleiben (§ 16 AufenthG).

Für Nicht- und Geringqualifizierte aber auch für Qualifizierte wird der Anwerbestopp grundsätzlich beibehalten. Für Qualifizierte gilt jedoch die Ausnahmeregelung, das im begründeten Einzelfall eine Arbeitserlaubnis erteilt werden kann, wenn ein öffentliches Interesse an der Beschäftigung besteht (§ 18 Abs. 4 AufenthG). Staatsangehörige der EU-Beitrittsstaaten erhalten Zugang zum Arbeitsmarkt bei qualifizierten Beschäftigungen unter Beachtung des Vorrangprinzips, das heißt, so weit für den Arbeitsplatz kein Deutscher oder Gleichberechtigter zur Verfügung steht. Staatsangehörige der EU-Beitrittsstaaten haben jedoch Vorrang gegenüber Angehörigen aus Drittstaaten. Eine Aufenthaltserlaubnis kann auch erteilt werden, wenn völkerrechtliche Vergünstigungen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit bestehen (§ 21 Abs. 2 AufenthG). Nach drei Jahren besteht die Möglichkeit zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, wenn sich die geplante Tätigkeit erfolgreich verwirklicht hat und der Lebensunterhalt gesichert ist.

4.2.4 Humanitäre Zuwanderung

Der Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention wird nunmehr auch bei nichtstaatliche Verfolgung in Anlehnung an die EU-Qualifikationsrichtlinie gewährt (Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 1 AufenthG). Der Schutz vor geschlechtsspezifischer Verfolgung ist ausdrücklich gesetzlich verankert worden, in dem bestimmt wurde, dass eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe auch dann vorliegen kann, wenn eine Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft (§ 60 Abs. 1 AufenthG). Der Status von subsidiär geschützten Personen wurde verbessert: Soweit ein Abschiebungsverbot vorliegt, soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, es sei denn, die Ausreise in einen anderen Staat ist möglich und zumutbar, es liegt ein Verstoß gegen Mitwirkungspflichten vor oder es wurden schwere Menschenrechtsverletzungen bzw. Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen (§ 25 Abs. 3 AufenthG).

Kettenduldungen bei Abschiebungshindernissen sollen weitgehend vermieden werden. Hierzu ist geregelt, dass eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, wenn die Ausreisepflicht nicht innerhalb von 18 Monaten vollzogen werden kann und die Rückkehrhindernisse nicht selbst verschuldet sind (§ 25 Abs. 5 AufenthG). Dagegen soll die Ausreisepflicht von Personen, die Rückkehrhindernisse selbst zu vertreten und zum Beispiel ihre Identität verschleiern oder ihre Pässe vernichtet haben, konsequenter durchgesetzt werden.

4.2.5 Asylverfahren

Die aufenthaltsrechtliche Stellung von Inhabern des Status nach der Genfer Flüchtlingskonvention (Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 1 AufenthG) ist dem der Asylberechtigten (Art. 16a Grundgesetz) angeglichen worden. Beide Gruppen erhalten zunächst einen befristeten Aufenthaltstitel, der nach drei Jahren zu einer Verfestigung führen kann, wenn die Anerkennungsvoraussetzungen weiterhin bestehen. Bei Asylberechtigten und GFK-Flüchtlingsstatus wird vor Erteilung eines Daueraufenthaltsrechts nach drei Jahren geprüft, ob sich die Verhältnisse im Herkunftsland geändert haben (§ 26 Abs. 3 AufenthG). Diese Überprüfung soll generell auf der Grundlage der Lageberichte des Auswärtigen Amtes durchgeführt werden. Inhaber des GFK-Flüchtlingsstatus erhalten – wie bisher nur die Asylberechtigten – ungehinderten Arbeitsmarktzugang (§ 25 Abs. 2 AufenthG).

Mit der zum 1. September 2004 in Kraft getretenen ersten Stufe des Zuwanderungsgesetzes entfiel die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider über einzelne Asylanträge beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Gleichzeitig wurde die Institution des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten abgeschafft, durch den eine einheitliche Spruch- und Entscheidungspraxis des Bundesamtes und der Gerichte garantiert werden sollte. Hiervon erwartet der Gesetzgeber eine Beschleunigung der Asylverfahren und eine Vereinheitlichung der Entscheidungspraxis.

4.2.6 Integrationsförderung

Im Aufenthaltsgesetz wurde ein Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote (Sprachkurse, Orientierungskurse) gesetzlich geregelt (§§ 43 ff. AufenthG). Neuzuwanderer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, haben einen Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen (§ 44 Abs. 1 AufenthG). Bei fehlenden Sprachkenntnissen der Neuzuwanderer besteht eine Teilnahmepflicht (§ 44a Abs. 1 AufenthG). Wenn der Ausländer dieser Pflicht nicht nachkommt, weist die zuständige Ausländerbehörde den Ausländer auf die Auswirkungen seiner Pflichtverletzung hin (§ 44a Abs. 3 AufenthG). Die Nichtteilnahme an den Integrationskursen soll bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt werden (§ 8 Abs. 3 AufenthG), was dazu führen kann, dass die Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert wird. Im Übrigen besteht bei Beziehen von Sozialleistungen die Möglichkeit, im Falle der Verletzung der Teilnahmepflicht die Leistungen für die Dauer der Nichtteilnahme zu kürzen (§ 44a Abs. 3 AufenthG). Die Teilnahme am Integrationskurs ist regelmäßig auch Voraussetzung für die Gewährung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts (Niederlassungserlaubnis, § 9 Abs. 2 S. 2 AufenthG). Darüber hinaus ermöglicht die erfolgreiche Kursteilnahme auch eine Fristverkürzung bei der Einbürgerung von 8 auf 7 Jahre (§ 10 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz – StAG). So genannte Bestandsausländer können bei Bezug von Arbeitslosengeld II oder bei besonderer Integrationsbedürftigkeit im Rahmen verfügbarer Kursplätze von der Ausländerbehörde zur Teilnahme verpflichtet werden (§ 44a AufenthG). Darüber hinaus können Ausländer, die bereits in Deutschland leben, und Unionsbürger zu einem geförderten Integrationskurs zugelassen

werden, wenn freie Kursplätze verfügbar sind.

Darüber hinaus sieht das Zuwanderungsgesetz vor, dass das Bundesministerium des Innern oder die von ihm benannte Stelle in Abstimmung mit den Bundesländern, den Kommunen, der Ausländerbeauftragten und den gesellschaftlichen Gruppen ein bundesweites Integrationsprogramm entwickeln wird, in dem insbesondere die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern festgestellt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Integrationsangebote gegeben werden (§ 45 AufenthG).

Am 13. Dezember 2004 ist die „Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler“ (Integrationskursverordnung) im Bundesgesetzblatt³⁵ veröffentlicht worden. Ziel des Integrationskurses für Zuwanderinnen und Zuwanderer ist der Erwerb ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache und die Vermittlung von Alltagswissen sowie von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland, insbesondere auch der Werte des demokratischen Staatswesens der Bundesrepublik Deutschland und der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, Gleichberechtigung, Toleranz und Religionsfreiheit. Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache sowie Kenntnisse über das gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Leben sowie über die in unserer Gesellschaft geltenden Normen und Werte sind der Schlüssel zu einer erfolgreichen Integration.

Die Einzelheiten der Integrationskursverordnung lassen sich wie folgt zusammenfassen³⁶:

Ziel des Sprachkurses ist der Erwerb "ausreichender Sprachkenntnisse". Dies entspricht dem Niveau B 1 auf der Skala des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER). Damit werden Zuwanderer in die Lage versetzt, sich im täglichen Leben in ihrer Umgebung selbstständig zurechtzufinden und entsprechend ihrem Alter und Bildungsstand ein Gespräch zu führen und sich schriftlich auszudrücken. Im Orientierungskurs sollen Alltagswissen sowie Kenntnisse der Rechtsordnung, Kultur und Geschichte Deutschlands vermittelt werden. Insbesondere die Werte des demokratischen Staatswesens und der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, Gleichberechtigung, Toleranz und Religionsfreiheit sollen den Zuwanderern näher gebracht werden.

Der Integrationskurs umfasst einen Basis- und einen Aufbausprachkurs mit insgesamt 600 Unterrichtsstunden sowie einem Orientierungskurs von 30 Unterrichtsstunden. Basis- und Aufbausprachkurs sind unterteilt in 3 Blöcke von jeweils 100 Stunden. Dieser modulare Aufbau in insgesamt sechs Kursabschnitte mit jeweils 100 Stunden ermöglicht eine Differenzierung der Teilnehmer nach Vorkenntnissen und Lerntempo sowie einen flexiblen Wechsel des Kurses. Der Orientie-

³⁵ (BGBl. Teil I Nr. 68 vom 13. Dezember 2004, S. 3370ff).

³⁶ http://www.bmi.bund.de/nr_165090/Internet/Content/Themen/Zuwanderung/DatenundFakten/Verordnungstext_der_Integrationskursverordnung,templateId=renderPrint.html

rungskurs in deutscher Sprache schließt sich an den Sprachkurs an. Der Sprachkurs umfasst mindestens fünf und höchstens 25 Unterrichtsstunden pro Woche. Die Teilnehmerzahl ist auf höchstens 25 Personen pro Kurs begrenzt. Das Wiederholen oder Überspringen von Kursabschnitten ist möglich; ebenso ein Wechsel des Kursträgers nach einem Kursabschnitt. Am Ende des Integrationskurses findet eine Sprachprüfung zum Zertifikat Deutsch sowie einem Test zum Orientierungskurs statt, womit die erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs nachgewiesen werden kann.

Grundsätzlich kann jeder in Absprache mit dem jeweiligen Kursanbieter an einem Integrationskurs teilnehmen. Eine finanzielle Förderung erhalten allerdings nur Personen, die nach dem Zuwanderungsgesetz einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs haben, zur Teilnahme verpflichtet sind oder vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur Teilnahme zugelassen worden sind. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge koordiniert die Integrationskurse bundesweit. Zur Durchführung der Integrationskurse bedient sich das Bundesamt privater und öffentlicher Träger, die in einem Zulassungsverfahren ausgewählt werden.

4.2.7 Staatsangehörigkeit und Einbürgerung

Im Bereich der Rechtsprechung konkretisierte das Bundesverwaltungsgericht die Anforderungen an die Deutschkenntnisse von Einbürgerungsbewerbern. Das Gericht entschied Ende Oktober 2005³⁷ über die Einbürgerungsbegehren zweier seit 20 bzw. 27 Jahren in Deutschland lebender und arbeitender Ausländer, deren Klagen in der Vorinstanz allein am Fehlen hinreichender deutscher Sprachkenntnisse gescheitert waren. Das Staatsangehörigkeitsgesetz macht die Anspruchseinbürgerung u.a. von "ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache" abhängig. Beide Kläger können zwar Deutsch sprechen, der eine kann aber weder lesen noch schreiben und der andere kann Deutsch zwar lesen, aber nicht selbst schreiben. Ihr Anspruch auf Einbürgerung hängt davon ab, ob und in welchem Umfang Kenntnisse auch der deutschen Schriftsprache vorliegen müssen. Das Bundesverwaltungsgericht bekräftigte, dass eine Integration in die deutschen Lebensverhältnisse Sprachkenntnisse voraussetzt. Im Hinblick darauf, dass das Staatsangehörigkeitsgesetz nicht die Fähigkeit zu einem "einfachen Gespräch auf Deutsch" genügen lässt, verlangt es für die Anspruchseinbürgerung neben mündlichen grundsätzlich auch gewisse Kenntnisse der deutschen Schriftsprache. Nach Einschätzung des Gerichts reicht es aber aus, wenn der Ausländer im familiär-persönlichen und im geschäftlichen Umfeld sowie im Umgang mit Behörden und Ämtern schriftlich verkehren kann. Der Einbürgerungsbewerber muss sich hierfür jedoch nicht eigenhändig schriftlich ausdrücken können. Wenn ein Einbürgerungsbewerber nicht selbst deutsch schreiben kann, reicht es aus, wenn er einen deutschsprachigen Text des täglichen Lebens lesen und deutsch diktieren sowie das von Dritten oder mit technischen Hilfsmitteln Geschriebene auf seine Richtigkeit überprüfen kann und somit die schriftliche Äußerung als seine "trägt".

³⁷ BVerwG, Urteile vom 20.10.2005 - 5 C 8.05 und 5 C 17.05.

Diese Voraussetzungen hat das Bundesverwaltungsgericht in einem der beiden Fälle bejaht. In dem Fall des Analphabeten blieb das Klagebegehren nach diesen Maßstäben erfolglos.

4.3. Umsetzung von EU-Recht

Die Bundesregierung befasste sich im Berichtszeitraum umfassend mit der Vorbereitung eines Gesetzentwurfs zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union in das nationale Recht. Im Koalitionsvertrag der CDU/CSU und SPD ist im Kapitel VIII, „Sicherheit für unsere Bürger“, im Abschnitt 1.2 „Migration steuern – Integration fördern“, vereinbart elf EU-Richtlinien im Ausländer- und Asylbereich, die mit einem zweiten Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes in nationales Recht umgesetzt werden sollen. Eine im Frühjahr 2005 vorbereitete Gesetzgebungsinitiative der Bundesregierung konnte nicht ergriffen werden, da auf Grund der bundespolitischen Ereignisse in Deutschland ein Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens vor dem Ende der 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages nicht zu erwarten gewesen wäre³⁸. Dieses Gesetz soll umgehend in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden. Es handelt sich um Richtlinien, die im Zeitraum von November 2002 bis November 2004 vom Rat der Europäischen Union erlassen worden sind. Acht Richtlinien im Bereich des Ausländer- und Freizügigkeitsrechts umfassen einwanderungspolitische Maßnahmen und erstrecken sich zudem auf die Harmonisierung von Regelungen zum Schutz vor und zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung. In weiten Teilen stimmt das geltende Ausländerrecht mit den Richtlinien überein, so dass nur geringfügige Änderungen erforderlich sind. Insbesondere die Erforderlichkeit zur Schaffung neuer Aufenthaltsrechte und Zulassungsverfahren führt jedoch bei der Umsetzung einiger Richtlinien zu umfangreicheren Änderungen im Aufenthaltsgesetz und in der Aufenthaltsverordnung.

Die nachfolgende Übersicht gibt einen Überblick über den Stand der bereits erfolgten bzw. vorgesehenen innerstaatlichen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht im Bereich des Migrationsrechts:

Bezeichnung des Rechtsakts	Umsetzungsfrist	Stand des Umsetzungsverfahrens
Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum	5. Dezember 2004	Die Richtlinie ist bereits mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz in deutsches Recht umgesetzt worden. In Übereinstimmung mit den Richtlinienbestimmungen enthalten §§ 95-97 des Aufenthaltsgesetzes

³⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 16/80 vom 23. November 2005.

<p>unerlaubten Aufenthalt (Amtsblatt EU Nr. L 328 vom 05.12.2002, S. 17), in Kraft getreten am 5. Dezember 2002.</p>		<p>die entsprechenden Strafvorschriften zur Ahndung der unerlaubten Einreise und Beihilfe hierzu. Die derzeit noch fehlende Strafbarkeit der versuchten Beihilfe soll durch das in Vorbereitung befindliche 2. Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz und weiterer Gesetze eingeführt werden.</p> <p>Die Kommission hat mit Aufforderungsschreiben vom 4. Februar 2005 ein Vertragsverletzungsverfahren (2005/0049) wegen nicht fristgerechter Umsetzung der Richtlinie eingeleitet. Auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der EG-Kommission vom 5. Juli 2005 hat Deutschland mit Mitteilung vom 13. September 2005 darum gebeten, dass Vertragsverletzungsverfahren wegen der geplanten Neuwahl des Deutschen Bundestages am 18. September 2005 vorerst ruhen zu lassen und einen detaillierten Zeitplan zum 2. Änderungsgesetz in Aussicht gestellt. Zugleich wurde die teilweise Umsetzung der Richtlinie förmlich notifiziert.</p>
<p>Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (Amtsblatt EU Nr. L 251 vom 03.10.2003, S. 12), in Kraft getreten am 3. Oktober 2003.</p>	<p>3. Oktober 2005</p>	<p>Die Regelungen zur Familienzusammenführung im Zuwanderungsgesetz basieren bereits weitgehend auf der Richtlinie. Es sind nur noch marginale Rechtsergänzungen im Aufenthaltsgesetz erforderlich, wie etwa eine gesetzliche Festlegung der bereits jetzt durch die Verwaltungspraxis gewährleisteten Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnisse für Familienangehörige.</p> <p>Durch die bevorstehende Änderung des Aufenthaltsgesetzes ist insbesondere ein besserer Schutz junger Ausländer vor Zwangsehen durch die Festlegung eines Mindestalters zum Ehegattennachzug vorgesehen. Mit der Aufnahme eines Ausschlussgrundes für den Familiennachzug bei Scheinehen soll dem Missbrauch eines Aufenthaltsrechts, insbesondere zu illegalen Zwecken wie der Zwangsprostitution, entgegengewirkt werden.</p> <p>Die Gestattung des Nachzugs von minderjährigen ledigen Kindern des Ehegatten des Ausländers, der das Sorgerecht besitzt und für den Unterhalt der Kinder aufkommt, sowie der zwingende Verzicht auf den Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts beim Nachzug zu Flüchtlingen gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention unter bestimmten Voraussetzungen zählen zu den weiteren vorgesehenen Änderungen des geltenden Rechts.</p>
<p>Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen</p>	<p>23. Januar 2006</p>	<p>Die Regelungen der Richtlinie erfordern eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes unter anderem durch die Schaffung einer „Niederlassungserlaubnis – Daueraufenthalt-EG“ sowie die Schaffung von Regelungen zur Mobilität der Daueraufenthaltsberechtigten anderer Mitgliedstaaten</p>

<p>(Amtsblatt EU Nr. L 016 vom 23.01.2004, S. 44), in Kraft getreten am 23. Januar 2003.</p>		<p>durch Einführung eines neuen Erteilungstatbestands. Zudem sind Regelungen des innergemeinschaftlichen Austauschs von Daten über die Verleihung des Daueraufenthaltsrechts und zur Durchführung von innergemeinschaftlichen Rückführungsmaßnahmen einschließlich des hierfür vorgesehenen „Konsultationsverfahrens“ zu treffen.</p>
<p>Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (Amtsblatt EU Nr. L 261 vom 06.08.2004, S. 19), in Kraft getreten am 6. August 2004.</p>	6. August 2006	<p>Die Umsetzung der Richtlinie soll durch das in Vorbereitung befindliche Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz und weiterer Gesetze erfolgen. Dazu zählt die Schaffung eines Aufenthaltstitels für einen vorübergehenden Aufenthalt für die Zeitdauer der Mitwirkung im Strafverfahren unter Befreiung von allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen. Zudem ist im Aufenthaltsgesetz eine Ausreisefrist von mindestens vier Wochen als Bedenkzeit für eine Kooperation mit den zuständigen Behörden festzulegen.</p>
<p>Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (Amtsblatt EU Nr. L 375 vom 23.12.2004, S. 12), in Kraft getreten am 12. Januar 2005.</p>	12. Januar 2007	<p>Einige Anpassungen der Vorschriften zur Zulassung von Studenten, die Schaffung der entsprechenden Mobilitätsregeln im Aufenthaltsgesetz sowie eine Angleichung der Vorschriften zum Widerruf von Aufenthaltstiteln erfolgen durch die bevorstehende Änderung des Aufenthaltsgesetzes.</p>
<p>Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (Amtsblatt EU Nr. L 289 vom 03.11.2005, S. 15), in Kraft getreten am 23. November 2005.</p>	12. Oktober 2007	<p>Zur Umsetzung der Richtlinie bedarf es vor allem der Schaffung eines besonderen Tatbestandes zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für „Forscher“ und der Umsetzung der Mobilitätsregelungen im Aufenthaltsgesetz sowie der Regelung des Zulassungsverfahrens in der Aufenthaltsverordnung.</p>
<p>Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des</p>	29. April 2006	<p>Das Aufenthaltsrecht für Unionsbürger ist auf nationaler Ebene mit dem Zuwanderungsgesetz neu geregelt worden.</p>

<p>Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinie 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG</p> <p>(Amtsblatt EU Nr. L 158 vom 30.04.2004, S. 77), in Kraft getreten am 30. April 2004.</p>		<p>Diese Gesamtrevision hat in zwei wesentlichen Punkten die Umsetzung der Richtlinie bereits vorweg genommen. So ist die in der Richtlinie vorgesehene Abschaffung der Aufenthaltserlaubnis-EU für Unionsbürger bereits vorgesehen; ebenso gibt es auf nationaler Ebene seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsgesetzes/EU (verkündet als Art. 2 des Zuwanderungsgesetzes) am 1. Januar 2005 bereits ein Daueraufenthaltsrecht – wenn auch nur für einen eingeschränkten Personenkreis.</p> <p>Noch erforderliche Anpassungen des Freizügigkeitsgesetzes/EU betreffen die Definition des Familienangehörigen, die Erweiterung des Daueraufenthaltsrechts und die Schaffung von Regelungen zu seinem Fortfall bei dauerndem Fortzug aus dem Bundesgebiet sowie zum Fortbestehen des Aufenthaltsrechts von Familienangehörigen nach Tod oder Wegzug der Bezugsperson (Unionsbürger) bei gleichzeitiger Vermeidung „kettenartigen“ Familiennachzugs.</p>
--	--	--

Die zur Umsetzung anstehenden drei Richtlinien im Asylbereich stellen die zentralen Elemente der Asylrechtsharmonisierung in der Europäischen Union dar. Die Harmonisierung, die Änderungen im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz erfordern, umfasst alle wesentlichen Aspekte im Asylbereich: die materiellrechtlichen Voraussetzungen der Schutzgewährung, die daran anknüpfenden Statusrechte, die Ausgestaltung des Asylverfahrens und die Lebensbedingungen der Asylbewerber. Im Einzelnen:

Bezeichnung des Rechtsakts	Umsetzungsfrist	Stand des Umsetzungsverfahrens
<p>Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten</p> <p>(Amtsblatt EU Nr. L 031 vom 06.02.2004, S. 18), in Kraft getreten am 6. Februar 2003.</p>	6. Februar 2005	<p>Die in der Richtlinie festgelegten Aufnahmebedingungen für Asylbewerber werden nach dem geltenden Recht bereits weitgehend erfüllt. Anpassungsbedarf für das Asylverfahrensgesetz besteht lediglich noch in zwei eher marginalen Punkten. Diese betreffen die Verpflichtung, Asylbewerber innerhalb einer bestimmten Frist über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren zu unterrichten und ihnen die Aufenthaltsgestattung innerhalb einer bestimmten Frist auszuhändigen.</p> <p>Die Kommission hat mit Aufforderungsschreiben vom 4. Februar 2005 ein Vertragsverletzungsverfahren (2005/0049) wegen nicht fristgerechter Umsetzung der Richtlinie eingeleitet. Auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der EG-Kommission vom 5. Juli 2005 hat Deutschland mit Mitteilung vom 13. September 2005 darum gebeten, dass</p>

		Vertragsverletzungsverfahren wegen der geplanten Neuwahl des Deutschen Bundestages am 18. September 2005 vorerst ruhen zu lassen und einen detaillierten Zeitplan zum 2. Änderungsgesetz in Aussicht gestellt. Zugleich wurde die teilweise Umsetzung der Richtlinie förmlich notifiziert.
Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes <i>(Amtsblatt EU Nr. L 304 vom 30.09.2004, S. 12),</i> in Kraft getreten am 20. Oktober 2004.	10. Oktober 2006	<p>Kernelemente der sog. Qualifikationsrichtlinie sind bereits mit dem Zuwanderungsgesetz in das deutsche Recht übernommen worden. Dazu gehören die Berücksichtigung der nichtstaatlichen und der geschlechtsspezifischen Verfolgung im Rahmen der Flüchtlingsanerkennung sowie die Anwendung von Ausschlussklauseln bei Straffälligkeit im Rahmen der subsidiären Schutzgewährung.</p> <p>Zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie bedarf es jedoch noch einer Reihe punktueller Änderungen im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz. Unter anderem sind die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen der Flüchtlingsanerkennung und der subsidiären Schutzgewährung nunmehr normativ zu regeln. Hierzu zählen z.B. das Konzept des internen Schutzes, Auslegungsregeln für die Verfolgungsgründe und die Voraussetzungen der Verfolgungshandlungen. Da die Richtlinienbestimmungen weitgehend der durch Richterrecht geprägten deutschen Rechtslage entsprechen, hat ihre gesetzliche Verankerung aber eher deklaratorischen Charakter. Im Bereich des subsidiären Schutzes sind Anpassungen erforderlich, soweit die deutschen Bestimmungen vom Regelungsbereich der Richtlinie erfasst werden.</p>
Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft <i>(Amtsblatt EU Nr. L 326 vom 13.12.2005, S. 13)</i>	30. November 2007	<p>Der Inhalt der Verfahrensrichtlinie stimmt im Wesentlichen mit der bestehenden deutschen Rechtslage überein; grundlegender rechtssystematischer Änderungen bedarf es nicht. Zu den punktuellen Änderungen von Regelungen im Asylverfahrensgesetz zählen die Festlegung weiterer Informationspflichten gegenüber dem Asylbewerber, kleinere verfahrensrechtliche Anpassungen (z. B. im Folgeverfahren) und eine Anpassung der Regelung über sichere Herkunftsländer (Einbeziehung einer noch zu erstellenden EG-Liste sicherer Herkunftsländer).</p>

5. Umsetzungsaspekte der Politiken

5.1 Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Seit dem 1. Januar 2005 gibt es für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (also für Arbeitslosenhilfebezieher und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger) nur noch eine Leistung zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt und zur Lebensunterhaltsicherung. Die bisherige Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird durch das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zur Grundsicherung für Arbeitssuchende zusammengelegt und ist wohl eine der wichtigsten Reformprozesse der Agenda 2010³⁹. Anspruch auf die neue Leistung haben alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwischen 15 und 65 Jahren sowie die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft⁴⁰ lebenden Angehörigen.⁴¹ Erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ist, wer mindestens drei Stunden am Tag arbeiten und seinen Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann. Der Anspruch besteht unabhängig davon, ob zuvor ein Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben wurde oder ob der/die Betroffene jemals einer Erwerbstätigkeit nachgegangen ist. Wenn die Hilfebedürftigen zwar erwerbsfähig sind, jedoch aufgrund eines Schulbesuchs, der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können, dann sind sie nicht dazu verpflichtet eine angebotene Arbeit anzunehmen und bleiben zudem Arbeitslosengeld II-Empfänger.⁴² Alle anderen erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen haben jedoch die Pflicht, jede Arbeit einschließlich der „Ein-Euro-Jobs“ anzunehmen. Insgesamt lebten im Jahr 2004 in Deutschland 4.381.040 Menschen ohne Beschäftigung, 1.681.129 davon waren Langzeitarbeitslose und somit von der Arbeitsmarktreform Hartz IV betroffen⁴³. Im Jahr 2005 waren im Durchschnitt 4.863.000 Personen arbeitslos gemeldet (11,7 % bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen)⁴⁴. Damit erhöhte sich die Arbeitslosigkeit um

³⁹ Die Agenda 2010 ist ein umfassendes Programm der Bundesregierung zur dauerhaften Sicherung des Sozialstaats, für mehr Arbeit und zur Stärkung des Standorts Deutschland. Es wurde 2003 von der Bundesregierung beschlossen und umfasst Reformen in den verschiedensten Politikbereichen, u.a. Arbeitsmarkt, Gesundheit, Bildung und Ausbildung.

⁴⁰ Zur Bedarfsgemeinschaft gehören neben dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die im Haushalt lebenden Eltern, unverheiratete minderjährige Kinder, eheähnliche Partner sowie nicht dauerhaft getrennt lebende Ehepartner oder Partner einer eingetragenen Lebenspartnerschaft.

⁴¹ Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erhalten Arbeitslosengeld II, die nicht erwerbsfähigen Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft bekommen Sozialgeld.

⁴² Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Der Übergang von der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende. Sonderbericht. Nürnberg im August 2005.

⁴³ Statistisches Jahrbuch 2005.

⁴⁴ Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht für Dezember und das Jahr 2005.

482.000 Personen im Vergleich zum Jahr 2004. 681.276 Ausländer waren im Jahr 2005 arbeitslos gemeldet.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II betrifft in Deutschland lebende Migranten folgendermaßen: Aufgrund struktureller Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt nimmt die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Migranten seit vielen Jahren ab. Während im Jahr 1996 noch rund 2,12 Millionen ausländische Beschäftigte gezählt wurden, lag deren Zahl im Jahr 2004 bei rund 1,79 Millionen. Der Rückgang beläuft sich auf 15,6 %⁴⁵. Vor allem durch den Arbeitsplatzabbau im Bergbau-, Energie- und Bausektor waren ausländische Arbeitnehmer stark betroffen.

Die Arbeitslosigkeit von Migranten in Deutschland steigt seit dem Jahr 2001 wieder stetig an. Der Anstieg von 2000 auf 2004 beläuft sich auf 22 %. 2004 waren durchschnittlich 545.080 Ausländer in Deutschland ohne Beschäftigung. Die Arbeitslosenquote betrug 2004 20,1 % - im Vergleich dazu lag die Arbeitslosenquote in Deutschland insgesamt bei 10,5 %⁴⁶. Im Jahre 2005 stieg die Zahl der arbeitslosen Ausländer auf 681.276 Personen⁴⁷. 68 % aller arbeitslosen Migranten in Deutschland waren 2003 zwischen 25 und 45 Jahren alt - das heißt in einer Altersgruppe, die tendenziell über die besten Chancen auf dem Arbeitsmarkt verfügt. 21 % waren zwischen 45 und 55 Jahren, 11 Prozent zwischen 55 und 65 Jahren alt.⁴⁸

Jedoch ist im internationalen Vergleich nach einer Studie der OECD⁴⁹ die Arbeitsmarktintegration der männlichen Zuwanderer was die Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote anbelangt, relativ gut, vor allem in Anbetracht ihres zumeist eher geringen Bildungsstands und der wirtschaftlichen Situation Deutschlands. Die Beschäftigungsquoten der weiblichen Zuwanderer, insbesondere der Türkinnen, sind jedoch sehr niedrig. Dies ist zum Teil das Resultat einer Politik, die den Arbeitsmarktzugang der Ehepartner von Zuwanderern begrenzte, so die OECD-Studie. Die meisten dieser gesetzlichen Hindernisse wurden mit dem neuen Zuwanderungsgesetz ausgeräumt.

Differenziert man die ausländischen Arbeitslosen nach der Staatsangehörigkeit, zeigt sich, dass insgesamt 20 % der arbeitslosen Ausländer 2003 aus der EU stammten, 80 % aus Nicht-EU-Staaten. Unter den Arbeitslosen aus EU-Staaten waren Italiener zu 41 % vertreten. An zweiter Stelle lagen die Griechen mit 22 %. Türken stellten 40 % der Arbeitslosen aus Nicht-EU-Staaten, weitere 8 % entfielen auf Jugoslawen.⁵⁰

Im September 2003 waren 184.096 Ausländer Langzeitarbeitslose, d.h. sie waren länger als ein Jahr arbeitslos. Im Juli 2004 waren es 205.299. Dies sind 38 % der arbeitslosen Ausländer. Die

⁴⁵ Statistisches Jahrbuch 2005.

⁴⁶ Anteil der Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen.

⁴⁷ Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht für Dezember und das Jahr 2005.

⁴⁸ <http://www.isoplan.de/aid/index.htm?http://www.isoplan.de/aid/2004-3/statistik.htm> (September 2004).

⁴⁹ OECD, Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland, 2005.

⁵⁰ siehe 49.

Langzeitarbeitslosen sind eine Teilgruppe, die seit Januar 2005 von der Arbeitsmarktreform Hartz IV am stärksten betroffen sind. Während sich für die meisten Langzeitarbeitslosen die gewährte Leistung reduziert hat, änderte sich für erwerbsfähige SozialhilfeempfängerInnen, die andere Teilgruppe, die von Hartz IV stark betroffen ist, tendenziell wenig, zuweilen sind sie sogar besser gestellt. Auch indirekte Zuwendungen haben sich verbessert: erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger sind in der Regel kranken-, renten- und pflegeversichert.⁵¹

Für die hier lebenden Ausländer gelten bezüglich der Grundsicherung für Arbeitssuchende Sonderregelungen. So haben Ausländer, die Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind⁵², keinen Anspruch. Solange es noch zu keiner abschließenden Entscheidung über den Aufenthaltsstatus gekommen ist, sieht der Gesetzgeber keine Integration der Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Arbeitsmarkt vor. Anspruch auf Arbeitslosengeld II haben hingegen Ausländer, die zur Arbeitsaufnahme berechtigt sind bzw. die durch die Bundesagentur für Arbeit eine Berechtigung erhalten. Weiter eröffnet sich auch dann ein Anspruch auf die Grundsicherung, wenn die Bundesagentur nach einem Jahr erlaubten oder geduldeten Aufenthalt des Ausländers in Deutschland einer Erwerbstätigkeit, die den „nachrangigen Arbeitsmarktzugang“⁵³ gewährt, theoretisch zustimmen würde. In letztendlicher Konsequenz bedeutet dies, dass den meisten in Deutschland lebenden Ausländern ein Zugang zu den Leistungen der Grundsicherung zugestanden wird.⁵⁴

5.1 Bildung

Seit ausländische Schüler Mitte der 60er Jahre in die allgemeine Schulpflicht einbezogen wurden, sind sie in dieser Hinsicht ihren deutschen Altersgenossen gleichgestellt. Dennoch gibt es keine tatsächliche Chancengleichheit im Bildungssystem. Vor allem die internationalen Vergleichsstudien PISA⁵⁵ und IGLU haben gezeigt, dass in keinem Vergleichsland die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen derart vom sozialen Status der Eltern abhängen wie in Deutschland⁵⁶. Auch der Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, Vernor Munoz Villalobos, kritisierte anlässlich seiner zehntägigen Deutschlandreise die Benachteiligung von Zuwandererkindern im deutschen Bildungssystem infolge ihrer Herkunft⁵⁷.

Zwar spiegelt das Niveau der Schulabschlüsse eine tendenzielle Verbesserung in der Schulbildung ausländischer Jugendlicher wider, dennoch bleiben die Unterschiede zwischen Deutschen und

⁵¹ siehe 49.

⁵² gilt für Asylbewerber, Ausländer mit Duldung und vollziehbare Ausreisepflichtige.

⁵³ kein Deutscher oder anderer bevorzogter Ausländer darf für diesen Arbeitsplatz zur Verfügung stehen.

⁵⁴ Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin, Juni 2005.

⁵⁵ PISA - Programme for International Student Assessment, IGLU – Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung.

⁵⁶ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Sozialbericht 2005, Berlin.

⁵⁷ Süddeutsche Zeitung vom 22. Februar 2006.

Ausländern gravierend. Während Ende der 1970er Jahre noch fast die Hälfte der ausländischen Jugendlichen die allgemein bildenden Schulen ohne Abschluss verließen, ist dieser Anteil im Schuljahr 2003/2004 auf 18,1 Prozent gesunken. Damit bleibt jedoch noch immer jeder fünfte ausländische Jugendliche ohne Schulabschluss – bei den Deutschen ist es nur jeder Zwölfte. Bei den ausländischen Schülern dominiert auch weiterhin der Hauptschulabschluss. Während fast 70 % der deutschen Schulabgänger einen mittleren oder höheren Abschluss erzielen, verlassen nur knapp 40 % der ausländischen Jugendlichen die Schule mit einem solchen Abschluss. Besonders drastisch ist der Unterschied zwischen deutschen und ausländischen Schülern in Hinblick auf das Erlangen der Hochschulreife: Jeder vierte Deutsche verlässt die Schule mit dem Abitur; bei Ausländern ist es nicht einmal jeder Zehnte (siehe auch Tabelle 1, Seite 38).⁵⁸

Die Situation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund beim Übergang von der Schule ins Ausbildungssystem und in den Arbeitsmarkt ist nach wie vor ungünstig. Die Beteiligung ausländischer Jugendlicher an der Berufsausbildung ist nach einer Verbesserung in den 80er Jahren seit Mitte der 90er Jahre wieder rückläufig. Während die Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher 1979/80 bei nur 14 % lag, stieg sie 1994 auf 44 % (Deutsche: 70 %) und erreichte damit ihren bisherigen Höchststand. Mittlerweile wird ein neuer Berechnungsmodus zugrunde gelegt, weshalb die Zahlen nur bedingt vergleichbar sind. Für das Jahr 2003 wurde eine Ausbildungsquote von 27,1 % errechnet. Ursache für den Rückgang der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher ist die insgesamt verschlechterte Lage auf dem Ausbildungsmarkt zu nennen. Insbesondere ausländische Jugendliche beginnen mit ihrer Ausbildung in der Regel nicht unmittelbar nach ihrem Schulabschluss. Ihr Weg auf den Arbeitsmarkt ist durch Umwege und Mehrfachdurchläufe gekennzeichnet. 40 % aller ausländischen Jugendlichen bleiben im Anschluss an ihre Schulzeit ohne jede Ausbildung.⁵⁹

Um die Chancen Jugendlicher im allgemeinen auf dem Ausbildungsmarkt zu verbessern, haben Vertreter der Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft am 16. Juni 2004 den Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs, den so genannten „Ausbildungspakt“ für zunächst drei Jahre geschlossen. In diesem Pakt hatte sich die Wirtschaft verpflichtet über drei Jahre hinweg jährlich 30.000 neue Ausbildungsplätze zu schaffen. Mit 22.500 mehr Ausbildungsplätzen wurde im Jahr 2004 ein Plus von 4,4 % erreicht.

Zusätzlich zu den mit dem Ausbildungspakt geschaffenen neuen betrieblichen Ausbildungsplätzen hat sich die Wirtschaft verpflichtet, pro Jahr 25.000 Plätze für Einstiegsqualifizierungen für Jugendliche (EQJ) zur Verfügung zu stellen. Bis Juli 2005 wurden bereits rund 17.500 EQJ-Plätze, davon rund 10 % von ausländischen Jugendlichen, besetzt. Das Programm soll insbesondere solchen Jugendlichen die Möglichkeit für ein sechs- bis zwölfmonatiges betriebliches Praktikum geben, die aus individuellen Gründen nur eine eingeschränkte Vermittlungschance haben und auch nach bundesweiten Nachvermittlungsaktionen keinen Ausbildungsplatz finden. Erste Untersuchungser-

⁵⁸ Statistisches Bundesamt (<http://www.destatis.de/basis/d/biwiki/schultab16.php>)

⁵⁹ Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berufsbildungsbericht 2005, Berlin.

gebnisse lassen auf einen positiven Zusammenhang zwischen EQJ und einer anschließenden Ausbildung im Praktikumsbetrieb schließen. Konkrete Zahlen, die die Effektivität dieser Maßnahmen gerade auch in Bezug auf ausländische Jugendliche belegen, wurden jedoch noch nicht veröffentlicht.⁶⁰

Im Jahr 2004 konnte dank dieser Anstrengungen und der gemeinsamen Nachvermittlungsaktion der Bundesagentur für Arbeit und der Wirtschaftsverbände eine Trendwende auf dem Ausbildungsstellenmarkt erreicht werden. Erstmals seit 1999 gab es einen Zuwachs bei den abgeschlossenen Ausbildungsverträgen. Dennoch bleibt die Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt angespannt.⁶¹

Neben den allgemeinen Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der (Aus-)Bildungssituation von jungen Menschen abzielen, gibt es auch Programme, die speziell die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund fokussieren. Das BLK-Programm⁶² „Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“ (För Mig) startete am 1. September 2004 mit einer fünfjährigen Laufzeit. Das Programm konzentriert sich auf die sprachliche Bildung und Förderung. Das Hauptaugenmerk gilt dabei den Schnittstellen des Bildungswesens beim Übergang vom Elementar- zum Primarbereich und von der allgemein bildenden zur beruflichen Ausbildung sowie der Kooperation der beteiligten Akteure. Themenschwerpunkte des Programms sind die Sprachförderung auf der Basis individueller Sprachstandsfeststellung, die durchgängige, über alle Bildungsbereiche sich erstreckende Sprachförderung und die Berufsbildung sowie die Übergänge in den Beruf.⁶³

Mit dem im Jahre 2001 eingerichteten und bis Ende 2006 laufenden Programm „Kompetenzen fördern - Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf (BQF-Programm)“ trägt die Bundesregierung dazu bei, das vorhandene System der beruflichen Benachteiligtenförderung strukturell und qualitativ-inhaltlich weiter zu entwickeln und dadurch effizienter und verlässlicher zu gestalten. Das Programm wird mit rund 60 Mio. Euro gefördert. Etwa die Hälfte davon wird aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert.⁶⁴

Einen besonderen Schwerpunkt des BQF-Programms bildet die Verbesserung der beruflichen Qualifizierungsmöglichkeiten von jungen Menschen mit Migrationshintergrund. Die Erhöhung der Ausbildungsbeteiligung dieser Zielgruppe steht dabei im Mittelpunkt. Mit der Einrichtung von lokalen und regionalen beruflichen Qualifizierungs-Netzwerken für Jugendliche mit Migrationshintergrund (BQN) soll die Kooperation und Vernetzung zentraler Akteure wie Kammern, Arbeitsagenturen, kommunalen Einrichtungen, Gewerkschaften, Schulen, Bildungsträgern und insbesondere

⁶⁰ Siehe 59.

⁶¹ Siehe 59.

⁶² Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung.

⁶³ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Sozialbericht 2005, Berlin.

⁶⁴ Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berufsbildungsbericht 2005, Berlin.

auch der Migrantenorganisationen auf lokaler und regionaler Ebene gefördert und so die berufliche und soziale Integration junger Migrantinnen und Migranten verbessert werden.⁶⁵

⁶⁵ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Sozialbericht 2005, Berlin.

Tabelle 1

Allgemein bildende Schulen, Absolventen/ Abgänger und Absolventinnen/ Abgängerinnen des Schuljahr 2003/04 nach Abschlussarten				
Abschlussart	Einheit	Absolventen/ Abgänger		
		insgesamt	Deutsche	Ausländer
Insgesamt				
Ohne Hauptschulabschluss	1 000	82,2	66,9	15,3
Mit Hauptschulabschluss	1 000	246,2	211,6	34,6
Mit Realschulabschluss	1 000	419,8	393,7	26,1
Mit Fachhochschulreife	1 000	11,7	10,6	1,1
Mit allgemeiner Hochschulreife	1 000	226,4	218,9	7,5
Insgesamt ¹	1 000	986,3	901,7	84,6
Abschlussstruktur - insgesamt (insgesamt = 100)				
Ohne Hauptschulabschluss	Prozent	8,3	7,4	18,1
Mit Hauptschulabschluss	Prozent	25,0	23,5	40,9
Mit Realschulabschluss	Prozent	42,6	43,7	30,8
Mit Fachhochschulreife	Prozent	1,2	1,2	1,3
Mit allgemeiner Hochschulreife	Prozent	23,0	24,3	8,9
Insgesamt ¹	Prozent	100	100	100
¹ Abweichungen durch Rundungen möglich.				
Stand: Oktober 2005.				

5. Weiterführende Literatur

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2005): Bericht über die Lage der Ausländer und Ausländerinnen in Deutschland, Bonner Universitäts Bibliothek.

Birsl, Ursula (2005): Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration, Verlag Barbara Budrich.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005): Migration, Integration und Asyl in Zahlen, 13. Auflage.

Duchrow, Julia/Spieß, Katharina (2005): Flüchtlings- und Asylrecht, 2. Auflage, Deutscher Taschenbuch Verlag.

Gutmann, Rolf (2005): Ausländische Arbeitnehmer, Besondere Regelungen im Arbeits- und Sozialrecht, Bund-Verlag.

Hailbronner, Kay (2005): Kommentar zum Ausländerrecht, Band 1 – 3, Verlag C.F. Müller.

Hailbronner, Kay/Jochum, Georg (2005): Europarecht I Grundlagen und Organe, Verlag W. Kohlhammer.

Heitmeyer, Wilhelm (2005): Deutsche Zustände, Folge 3, Suhrkamp Verlag.

Keskin, Hakki (2005): Deutschland als neue Heimat: Eine Bilanz der Integrationspolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kissrow, Winfried/Maaßen, Hans-Georg (2005), Ausländerrecht mit den Vorschriften des neuen Zuwanderungsgesetzes, 17. Auflage, Verlag W. Kohlhammer.

Marx, Reinhard (2005): Kommentar zum Asylverfahrensgesetz, 6. Auflage, Luchterhand Verlag.

Marx, Reinhard (2005): Kommentar zum Ausländer- und Asylrecht, 2. Auflage, DeutscherAnwalt-Verlag.

Oppermann, Thomas (2005): Europarecht, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck,

Storr, Christian/Albrecht, Rainer (2005): Das neue Zuwanderungsrecht, Textausgabe mit Einführung, Übergangsregelungen und allen Verordnungen, 2. Auflage, Boorberg Verlag.

Weiss, Karin/Thränhardt, Dietrich (2005): SelbstHilfe – Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen, Lambertus Verlag.

Wunderlich, Tanja (2005): Die neuen Deutschen. Subjektive Dimensionen des Einbürgerungsprozesses, Lucius & Lucius Verlag.